Tribunal administratif de Lyon, 9 juillet 2026, n° 2307291

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

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire enregistrés les 29 août 2023 et 22 juillet 2024 sous le n° 2307291, le Syndicat national de la publicité extérieure 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 ;

2°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable, dès lors qu'elle démontre son intérêt pour agir à l'encontre du règlement local de publicité en litige ;

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, alors que les orientations générales du règlement local de publicité ont considérablement évolué en 2021 à l'issue de la concertation, laquelle aurait dû être complétée, y compris à l'issue de l'enquête publique pour lever les réserves émises par la commission d'enquête ;

- le conseil métropolitain n'a pas levé les principales réserves émises par la commission d'enquête avant d'approuver le règlement local de publicité ;

- le règlement local de publicité aurait dû être précédé d'une étude d'impact, conformément à la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, la circulaire n° 5817/SG du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et qualité du droit ainsi que le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration ;

- le règlement local de publicité porte une atteinte disproportionnée à la liberté de l'affichage ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors que les publicités sont soumises à des règles d'implantation très strictes qui confinent à l'interdiction totale ;

- l'interdiction générale et absolue de la publicité numérique, qui n'est pas justifiée par des circonstances locales particulières, procède d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'article P1C1.5 relatif à la détermination de la surface unitaire de la publicité murale, scellée au sol ou installée directement sur le sol, qui impose que la surface de l'encadrement d'une publicité n'excède pas 35 % de la surface utile de cette publicité, calculée hors cadre, moulures et pieds, ne correspond à aucun des formats standards et a pour conséquence d'interdire la quasi-totalité des dispositifs publicitaires existants sur le territoire métropolitain et notamment les plus petits formats, ce qui porte une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et entache cet article d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- le règlement local de publicité instaure une différence de traitement entre les publicités implantées sur le domaine privé et celles installées sur le domaine public, dès lors que les restrictions du format des publicités apposées sur le mobilier urbain n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 2026, tandis qu'un délai de mise en conformité expirant le 3 juillet 2025 est accordé aux dispositifs implantés sur le domaine privé, et que la publicité installée sur le domaine public n'est pas soumise aux règles de densité ;

- l'article P1C1.16 du règlement local de publicité est discriminatoire, en ce qu'il autorise l'implantation de la publicité non lumineuse installée sur le seul mobilier urbain dans les secteurs protégés mentionnés à l'article L. 581-8 du code de l'environnement.

Par un mémoire en intervention enregistré le 20 septembre 2023, la société GM2D, représentée par Me Bonfils, demande au tribunal de faire droit aux conclusions du Syndicat national de la publicité extérieure.

Elle soutient que :

- la publication de la délibération du 15 décembre 2017 prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité intercommunal est entachée d'insuffisance au regard des articles R. 153-20 et 153-21 du code de l'urbanisme ;

- l'aggravation des restrictions du règlement local de publicité aurait dû faire l'objet d'une nouvelle concertation ;

- le diagnostic est insuffisant, en méconnaissance des articles R. 581-72 et R. 581-73 du code de l'environnement ;

- le règlement local de publicité n'identifie pas les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de son application, en violation des articles L. 153-27 et R. 151-4 du code de l'urbanisme ;

- le règlement local de publicité interdit de manière générale et absolue la publicité numérique, la publicité sur bâche de chantier, la publicité lumineuse sur les toitures et terrasses en tenant lieu, ainsi que sur les dispositifs de dimensions exceptionnelles, ce qui est abusif ;

- la limitation des formats de publicité à 2 et 4 mètres carrés sur le territoire métropolitain est illégale ;

- le règlement local de publicité contient des dispositions relatives à son entrée en vigueur et aux règles de densité qui lèsent de manière discriminatoire les dispositifs publicitaires muraux et scellés au sol ou installés directement sur le sol

par rapport à la publicité et les préenseignes installées sur le mobilier urbain ;

- le règlement local de publicité admet de façon illégale l'implantation de la publicité installée sur le mobilier urbain dans les secteurs protégés et aux abords des espaces boisés classés ;

- le règlement local de publicité comprend des dispositions incompréhensibles sur la publicité lumineuse.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 juin 2024 et 28 février 2025, 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 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute pour le syndicat requérant de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération attaquée et de l'habilitation de son représentant pour ester en justice ;

- aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par une ordonnance du 26 mai 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 12 juin 2025.

Un mémoire a été enregistré le 6 juin 2025 pour le Syndicat national de la publicité extérieure et n'a pas été communiqué.

Des mémoires ont été enregistrés les 6, 10, 11 et 21 juin 2025 pour la société GM2D et n'ont pas été communiqués.

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.

Des réponses à ce moyen d'ordre public ont été enregistrées les 18 et 19 juin 2026 respectivement pour le Syndicat national de la publicité extérieure et la société GM2D.

II. Par une requête et des mémoires enregistrés les 29 août 2023, 17 septembre 2023, 24 octobre 2023 et 6 février 2024 enregistrée sous le n° 2307292, la société GM2D, représentée par Me Bonfils, demande au tribunal :

1°) 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 ;

2°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ses moyens de légalité interne sont recevables ;

- la publication de la délibération du 15 décembre 2017 prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité intercommunal dans le journal « Le Progrès » du 8 janvier 2018 ne mentionnait pas les lieux où le dossier d'élaboration du futur règlement local de publicité pourrait être consulté tout au long de la procédure, en méconnaissance de l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- les restrictions et interdictions contenues dans le projet de règlement local de publicité ont été considérablement aggravées à l'issue de la concertation par l'exécutif nouvellement élu en 2020 alors qu'il n'avait pas le pouvoir de décider, sans l'aval du conseil métropolitain, de ne pas soumettre ces modifications à une nouvelle concertation, ce qui a privé le public de ses droits à l'information et à la participation, en méconnaissance des articles L. 103-3 et L. 103-4 du code de l'urbanisme ;

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, faute pour le public d'avoir pu accéder à l'intégralité du dossier de règlement local de publicité ;

- les modifications apportées au règlement local de publicité à l'issue de l'enquête publique, telles que l'évolution des règles de densité et des horaires d'extinction des dispositifs lumineux, ainsi que l'ajout d'un chapitre 3 relatif aux prescriptions applicables aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, affectent son économie générale et auraient dû nécessiter un nouvel arrêt du projet ;

- le diagnostic, qui aurait dû être établi avant la délibération prescrivant l'élaboration d'un nouveau règlement local de publicité, ne répond pas aux exigences des articles R. 581-72 et R. 581-73 du code de l'environnement ;

- le règlement local de publicité n'identifie pas les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de son application, en violation des articles L. 153-27 et R. 151-4 du code de l'urbanisme ;

- il n'est pas justifié que la publication de la délibération attaquée ait été effectuée conformément aux dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et des articles R. 153-20 et 153-21 du code de l'urbanisme ;

- l'article P1C1.8 relatif aux publicités numériques et l'article P1C1.15 relatif aux publicités sur bâche de chantier sont redondants avec le règlement national de publicité, qui interdit déjà ce type de publicité dans les communes de moins de 10 000 habitants hors unité urbaine de 100 000 habitants ;

- la partie 3 du règlement local de publicité est incompréhensible et entachée d'une erreur de droit, dans la mesure où le code de l'environnement ne permet pas d'appliquer une réglementation unique aux publicités et aux enseignes ;

- les articles P1C1.7, P1C1.8, P1C4.2, P1C4.4, P1C4.6, P1C5.2, P1C5.4, P1C5.6, P1C6.4, P1C7.2, P1C7.6 et P1C8.4 sont incompréhensibles et, dès lors, inapplicables ;

- le règlement local de publicité interdit de manière générale et absolue la publicité numérique, la publicité sur bâche de chantier, la publicité lumineuse sur les toitures et terrasses en tenant lieu, ainsi que sur les dispositifs de dimensions exceptionnelles, ce qui est abusif ;

- les articles P1C4.1, P1C4.2, P1C5.1, P1C5.2, P1C7.1, P1C7.2, P1C8.1 et P1C8.2, qui restreignent le format des publicités murales et scellées au sol ou installées directement sur le sol à 2 et 4 mètres carrés sur le territoire métropolitain sont trop restrictifs, de sorte qu'ils portent une atteinte disproportionnée tant à la liberté du commerce et de l'industrie qu'aux règles de la concurrence ;

- les règles de densité et d'interdistance applicables aux publicités murales et scellées au sol ou installées directement au sol sur le domaine privé sont trop strictes, ce qui méconnaît les principes dégagés par l'avis n° 223645 rendu par le Conseil d'Etat statuant au contentieux le 22 novembre 2000 ainsi que les articles L. 581-2 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du règlement local de publicité ainsi que les règles de densité prescrites lèsent de manière discriminatoire les dispositifs publicitaires muraux et scellés au sol ou installés directement sur le sol par rapport aux publicités et préenseignes installées sur le mobilier urbain ;

- un traitement plus favorable est réservé à la publicité installée sur le mobilier urbain, dès lors qu'elle est autorisée dans les secteurs protégés et aux abords des espaces boisés classés, en méconnaissance des articles L. 581-1 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- l'interdiction de la publicité lumineuse scellée au sol ou installée directement sur le sol dans les zones 5, 6 et 8 entraîne une rupture d'égalité par rapport aux dispositifs non lumineux scellés au sol ou installés directement sur le sol, lesquels sont autorisés dans ces zones.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 janvier et 18 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 de la société requérante la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens de légalité interne invoqués pour la première fois à l'expiration du délai de recours contentieux sont irrecevables par application de la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 20 février 1953 n° 9772 dite « Société Intercopie » ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 19 avril 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 mai 2024.

Un mémoire a été enregistré le 13 mai 2024 pour la société GM2D et 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 17 juin 2026 pour la société GM2D.

III. Par une ordonnance du 5 septembre 2023, le président de la 1ère chambre du tribunal administratif de Dijon a renvoyé au tribunal le dossier de la requête de la société Ellis.

Par une requête et des mémoires enregistrés les 30 août 2023, 9 octobre 2023, 25 octobre 2023, 12 janvier 2024 et 5 février 2024 sous le n° 2307407, la société Ellis, représentée par Me Bonfils, demande au tribunal :

1°) 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 ;

2°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête et ses pièces jointes respectent les prescriptions des articles R. 412-2 et R. 414-5 du code de justice administrative et, dès lors, recevables ;

- ses moyens de légalité interne sont recevables ;

- la publication de la délibération du 15 décembre 2017 prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité intercommunal dans le journal « Le Progrès » du 8 janvier 2018 ne mentionnait pas les lieux où le dossier d'élaboration du futur règlement local de publicité pourrait être consulté tout au long de la procédure, en méconnaissance de l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- les restrictions et interdictions contenues dans le projet de règlement local de publicité ont été considérablement aggravées à l'issue de la concertation par l'exécutif nouvellement élu en 2020 alors qu'il n'avait pas le pouvoir de décider, sans l'aval du conseil métropolitain, de ne pas soumettre ces modifications à une nouvelle concertation, ce qui a privé le public de ses droits à l'information et à la participation, en méconnaissance des articles L. 103-3 et L. 103-4 du code de l'urbanisme ;

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, faute pour le public d'avoir pu accéder à l'intégralité du dossier de règlement local de publicité ;

- les modifications apportées au règlement local de publicité à l'issue de l'enquête publique, telles que l'évolution des règles de densité et des horaires d'extinction des dispositifs lumineux, ainsi que l'ajout d'un chapitre 3 relatif aux prescriptions applicables aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, affectent son économie générale et auraient dû nécessiter un nouvel arrêt du projet ;

- le diagnostic, qui aurait dû être établi avant la délibération prescrivant l'élaboration d'un nouveau règlement local de publicité, ne répond pas aux exigences des articles R. 581-72 et R. 581-73 du code de l'environnement ;

- le règlement local de publicité n'identifie pas les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de son application, en violation des articles L. 153-27 et R. 151-4 du code de l'urbanisme ;

- il n'est pas justifié que la publication de la délibération attaquée ait été effectuée conformément aux dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et des articles R. 153-20 et 153-21 du code de l'urbanisme ;

- l'article P1C1.8 relatif aux publicités numériques et l'article P1C1.15 relatif aux publicités sur bâche de chantier sont redondants avec le règlement national de publicité, qui interdit déjà ce type de publicité dans les communes de moins de 10 000 habitants hors unité urbaine de 100 000 habitants ;

- la partie 3 du règlement local de publicité est incompréhensible et entachée d'une erreur de droit, dans la mesure où le code de l'environnement ne permet pas d'appliquer une réglementation unique aux publicités et aux enseignes ;

- les articles P1C1.7, P1C1.8, P1C4.2, P1C4.4, P1C4.6, P1C5.2, P1C5.4, P1C5.6, P1C6.4, P1C7.2, P1C7.6 et P1C8.4 sont incompréhensibles et, dès lors, inapplicables ;

- le règlement local de publicité interdit de manière générale et absolue la publicité numérique, la publicité sur bâche de chantier, la publicité lumineuse sur les toitures et terrasses en tenant lieu, ainsi que sur les dispositifs de dimensions exceptionnelles, ce qui est abusif ;

- les articles P1C4.1, P1C4.2, P1C5.1, P1C5.2, P1C7.1, P1C7.2, P1C8.1 et P1C8.2, qui restreignent le format des publicités murales et scellées au sol ou installées directement sur le sol à 2 et 4 mètres carrés sur le territoire métropolitain sont trop restrictifs, de sorte qu'ils portent une atteinte disproportionnée tant à la liberté du commerce et de l'industrie qu'aux règles de la concurrence ;

- les règles de densité et d'interdistance applicables aux publicités murales et scellées au sol ou installées directement au sol sur le domaine privé sont trop strictes, ce qui méconnaît les principes dégagés par l'avis n° 223645 rendu par le Conseil d'Etat statuant au contentieux le 22 novembre 2000 ainsi que les articles L. 581-2 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du règlement local de publicité ainsi que les règles de densité prescrites lèsent de manière discriminatoire les dispositifs publicitaires muraux et scellés au sol ou installés directement sur le sol par rapport aux publicités et préenseignes installées sur le mobilier urbain ;

- un traitement plus favorable est réservé à la publicité installée sur le mobilier urbain, dès lors qu'elle est autorisée dans les secteurs protégés et aux abords des espaces boisés classés, en méconnaissance des articles L. 581-1 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- l'interdiction de la publicité lumineuse scellée au sol ou installée directement sur le sol dans les zones 5, 6 et 8 entraîne une rupture d'égalité par rapport aux dispositifs non lumineux scellés au sol ou installés directement sur le sol, lesquels sont autorisés dans ces zones.

Par des mémoires en défense enregistré le 22 décembre 2023 et 18 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 de la société requérante la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dans la mesure où la société requérante n'a pas présenté ses pièces conformément aux prescriptions des articles R. 412-2 et R. 414-5 du code de justice administrative ;

- les moyens de légalité interne invoqués par la société requérante pour la première fois à l'expiration du délai de recours contentieux sont irrecevables par application de la décision du Conseil d'Etat du 20 février 1953 n° 9772 dite « Société Intercopie » ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 19 avril 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 mai 2024.

Un mémoire a été enregistré le 13 mai 2024 pour la société Ellis et 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 17 juin 2026 pour la société Ellis.

IV. Par une ordonnance du 21 septembre 2023, la présidente du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a transmis au tribunal le dossier de la requête de la société Pact'Pub.

Par une requête et des mémoires enregistrés les 30 août 2023, 11 octobre 2023, 25 octobre 2023 et 8 février 2024 sous le n° 2307902, la société Pact'pub, représentée par Me Bonfils, demande au tribunal :

1°) 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 ;

2°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête et ses pièces jointes sont conformes aux articles R. 412-2 et R. 414-5 du code de justice administrative et, dès lors, recevables ;

- ses moyens de légalité interne sont recevables ;

- la publication de la délibération du 15 décembre 2017 prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité intercommunal dans le journal « Le Progrès » du 8 janvier 2018 ne mentionnait pas les lieux où le dossier d'élaboration du futur règlement local de publicité pourrait être consulté tout au long de la procédure, en méconnaissance de l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme ;

- les restrictions et interdictions contenues dans le projet de règlement local de publicité ont été considérablement aggravées à l'issue de la concertation par l'exécutif nouvellement élu en 2020 alors qu'il n'avait pas le pouvoir de décider, sans l'aval du conseil métropolitain, de ne pas soumettre ces modifications à une nouvelle concertation, ce qui a privé le public de ses droits à l'information et à la participation, en méconnaissance des articles L. 103-3 et L. 103-4 du code de l'urbanisme ;

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, faute pour le public d'avoir pu accéder à l'intégralité du dossier de règlement local de publicité ;

- les modifications apportées au règlement local de publicité à l'issue de l'enquête publique, telles que l'évolution des règles de densité et des horaires d'extinction des dispositifs lumineux, ainsi que l'ajout d'un chapitre 3 relatif aux prescriptions applicables aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, affectent son économie générale et auraient dû nécessiter un nouvel arrêt du projet ;

- le diagnostic, qui aurait dû être établi avant la délibération prescrivant l'élaboration d'un nouveau règlement local de publicité, ne répond pas aux exigences des articles R. 581-72 et R. 581-73 du code de l'environnement ;

- le règlement local de publicité n'identifie pas les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de son application, en violation des articles L. 153-27 et R. 151-4 du code de l'urbanisme ;

- il n'est pas justifié que la publication de la délibération attaquée ait été effectuée conformément aux dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et des articles R. 153-20 et 153-21 du code de l'urbanisme ;

- l'article P1C1.8 relatif aux publicités numériques et l'article P1C1.15 relatif aux publicités sur bâche de chantier sont redondants avec le règlement national de publicité, qui interdit déjà ce type de publicité dans les communes de moins de 10 000 habitants hors unité urbaine de 100 000 habitants ;

- la partie 3 du règlement local de publicité est incompréhensible et entachée d'une erreur de droit, dans la mesure où le code de l'environnement ne permet pas d'appliquer une réglementation unique aux publicités et aux enseignes ;

- les articles P1C1.7, P1C1.8, P1C4.2, P1C4.4, P1C4.6, P1C5.2, P1C5.4, P1C5.6, P1C6.4, P1C7.2, P1C7.6 et P1C8.4 sont incompréhensibles et, dès lors, inapplicables ;

- le règlement local de publicité interdit de manière générale et absolue la publicité numérique, la publicité sur bâche de chantier, la publicité lumineuse sur les toitures et terrasses en tenant lieu, ainsi que sur les dispositifs de dimensions exceptionnelles, ce qui est abusif ;

- les articles P1C4.1, P1C4.2, P1C5.1, P1C5.2, P1C7.1, P1C7.2, P1C8.1 et P1C8.2, qui restreignent le format des publicités murales et scellées au sol ou installées directement sur le sol à 2 et 4 mètres carrés sur le territoire métropolitain sont trop restrictifs, de sorte qu'ils portent une atteinte disproportionnée tant à la liberté du commerce et de l'industrie qu'aux règles de la concurrence ;

- les règles de densité et d'interdistance applicables aux publicités murales et scellées au sol ou installées directement au sol sur le domaine privé sont trop strictes, ce qui méconnaît les principes dégagés par l'avis n° 223645 rendu par le Conseil d'Etat statuant au contentieux le 22 novembre 2000 ainsi que les articles L. 581-2 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du règlement local de publicité ainsi que les règles de densité prescrites lèsent de manière discriminatoire les dispositifs publicitaires muraux et scellés au sol ou installés directement sur le sol par rapport aux publicités et préenseignes installées sur le mobilier urbain ;

- un traitement plus favorable est réservé à la publicité installée sur le mobilier urbain, dès lors qu'elle est autorisée dans les secteurs protégés et aux abords des espaces boisés classés, en méconnaissance des articles L. 581-1 et L. 581-9 du code de l'environnement ;

- l'interdiction de la publicité lumineuse scellée au sol ou installée directement sur le sol dans les zones 5, 6 et 8 entraîne une rupture d'égalité par rapport aux dispositifs non lumineux scellés au sol ou installés directement sur le sol, lesquels sont autorisés dans ces zones.

Par des mémoires en défense enregistré le 19 janvier 2024 et 18 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 de la société requérante la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dans la mesure où la société requérante n'a pas présenté ses pièces conformément aux prescriptions des articles R. 412-2 et R. 414-5 du code de justice administrative ;

- les moyens de légalité interne invoqués par la société requérante, invoqués pour la première fois à l'expiration du délai de recours contentieux, sont irrecevables par application de la décision du Conseil d'Etat du 20 février 1953 n° 9772 dite « Société Intercopie » ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 19 avril 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 mai 2024.

Un mémoire a été enregistré le 13 mai 2024 pour la société Pact'pub et 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 17 juin 2026 pour la société Pact'pub.

IV. Par une requête et un mémoire enregistrés les 22 décembre 2023 et 13 juillet 2024 enregistrée sous le n° 2311094, l'Union de la publicité extérieure, devenue l'Union de la communication extérieure, représentée par Me Derer, demande au tribunal :

1°) 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, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'annuler les articles P1C1.8, P1C1.15, P1C2, P1C3.2, P1C3.3, P1C4.1, P1C4.2, P1C5.1, P1C5.2, P1C6.2, P1C6.3, P1C7.1, P1C7.2, P1C8.1, P1C8.2, P3C1.1, P3C1.2, P3C1.3 et P3C2.1 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon ;

3°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la réglementation des publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local n'a pas été abordée durant la phase de concertation, ce qui a privé le public de ses droits à l'information et à la participation, en méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article 6 de la Convention d'Aarhus ;

- l'ajout d'un chapitre 3 relatif aux prescriptions applicables aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local ne procède pas de l'enquête publique ;

- le règlement local de publicité aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact, conformément à la circulaire n° 5817/SG du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et qualité du droit ;

- le règlement local de publicité interdit de manière générale et absolue la publicité numérique, la publicité sur bâche de chantier ainsi que tous les dispositifs publicitaires de 8 mètres carrés ;

- les restrictions apportées aux formats de la publicité murale et scellée au sol ou installée directement sur le sol entraînent la suppression de ce type de dispositif, ce qui est disproportionné au regard de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la liberté de l'affichage ;

- l'article P3C1.1 du règlement local de publicité, qui impose aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local la succession d'images fixes ne contenant pas d'animations propres aux messages et sans illusion de mouvement, réglementent le contenu des messages publicitaires, en méconnaissance des articles L. 581-2 et L. 581-14 du code de l'environnement ;

- la limitation des formats des publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local par l'article P3C1.2 du règlement local de publicité est trop restrictive et s'apparente à une interdiction, ce qui méconnaît l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement ;

- l'article P3C1.3, qui réglemente les horaires d'extinction des publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local crée une rupture d'égalité entre les commerçants des différentes zones et porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'expression, au droit de propriété, et aux règles de la concurrence ;

- l'article P3C2.1 du règlement local de publicité procède d'une erreur de droit, dans la mesure où l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement permet seulement à l'autorité administrative de réglementer les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, et non de les interdire.

Par des mémoires en défense enregistrés les 13 juin et 30 octobre 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 de l'association requérante la somme de 3 000 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 17 décembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 janvier 2025.

Un mémoire a été enregistré le 3 janvier 2025 pour l'Union de la publicité extérieure et 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.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;

- la convention signée à Aarhus le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ;

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code du travail ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

- le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 ;

- 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 Bonfils, représentant les sociétés GM2D, Ellis et Pact'Pub, celles de Me Derer pour l'Union de la communication extérieure et celles de Me Nourrisson, représentant la Métropole de Lyon.

Une note en délibéré, présentée pour l'Union de la communication extérieure dans l'instance n° 2311094, a été enregistrée le 25 juin 2026.

Six notes en délibéré, présentées respectivement pour la société GM2D dans l'instance n° 2307292, pour la société Ellis dans l'instance n° 2307407 et pour la société Pact'Pub dans l'instance n° 2307902 ont été enregistrées les 26 juin et 9 juillet 2026.

Des notes en délibéré ont été enregistrées le 29 juin 2026 pour la Métropole de Lyon dans les instances nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094.

Une note en délibéré a été enregistrée le 9 juillet 2026 pour la société GM2D dans l'instance n° 2307291.

Considérant ce qui suit :

Les requêtes nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094 concernent le même règlement local de publicité et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

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 a approuvé le règlement local de publicité intercommunal par délibération du 26 juin 2023. Par courrier du 25 août 2023, reçu le 29 août suivant, l'Union de la publicité extérieure a formé un recours gracieux à l'encontre de ce règlement, implicitement rejeté le 29 octobre 2023. Par les présentes requêtes, le Syndicat national de la publicité extérieure et autres demandent l'annulation du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon.

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 plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation des requêtes nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094 en tant qu'elles sont dirigées contre ces articles.

Sur la recevabilité des requêtes :

En ce qui concerne la requête n° 2307291 :

Il résulte des dispositions précitées des articles L. 2131-1 et L. 2132-3 du code du travail que tout syndicat professionnel peut utilement, en vue de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'une décision administrative, se prévaloir de l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, dans l'ensemble du champ professionnel et géographique qu'il se donne pour objet statutaire de représenter, sans que cet intérêt collectif soit limité à celui de ses adhérents. En application de l'article L. 2133-3 du même code, il en va de même d'une union de syndicats, sauf stipulations contraires de ses statuts. Dans ce cadre, l'intérêt pour agir d'un syndicat ou d'une union de syndicats en vertu de cet intérêt collectif s'apprécie au regard de la portée de la décision contestée.

Le Syndicat national de la publicité extérieure constitue un syndicat professionnel regroupant des entreprises de publicité extérieure qui exercent en France, lequel a pour objet de « représenter, promouvoir et défendre l'ensemble des acteurs de la publicité extérieure adhérant aux présents statuts dans le respect de la protection du cadre de vie et de l'environnement, de la sobriété énergétique et de la transition écologique », ainsi que de « défendre les droits, intérêts moraux et matériels, tant collectifs qu'individuels, des entreprises de publicité extérieures adhérentes, y compris devant toutes les juridictions concernées ». Eu égard à son objet statutaire et à la portée du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, le Syndicat national de la publicité extérieure justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. Par suite, la fin de non-recevoir qui lui est opposée par la Métropole de Lyon doit être écartée.

Enfin, le Syndicat national de la publicité extérieure est représenté par son président, lequel dispose d'une délégation permanente conférée par l'article 9 de ses statuts pour ester en justice en son nom. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée à ce titre en défense doit être écartée.

En ce qui concerne les requêtes nos 2307407 et 2307902 :

Si, dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents dans plusieurs requêtes que la juridiction décide de joindre, il suffit que l'un des requérants soit recevable à agir devant la juridiction pour que le juge puisse, au vu d'un moyen soulevé par celui-ci, faire droit à ces conclusions communes, en revanche, les conclusions propres à chaque requérant ne sauraient être accueillies sans que les fins de non-recevoir qui leur sont opposées aient été écartées.

Les requêtes nos 2307291 et 2311094 présentées par le Syndicat national de la publicité extérieure et l'Union de la communication extérieure sont recevables, de sorte que les conclusions communes de l'ensemble des requérants, tendant à l'annulation de la délibération du 26 juin 2023 portant approbation du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, doivent en toute hypothèse être examinées au fond, sans qu'il soit besoin pour le tribunal de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense dans les requêtes nos 2307407 et 2307902 présentées par les sociétés Ellis et Pact'Pub.

Sur la recevabilité de l'intervention dans l'instance n° 2307291 :

La société GM2D, qui exerce une activité d'affichage publicitaire extérieure sur le territoire de la Métropole de Lyon, justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des intérêts du Syndicat national de la publicité extérieure. Par suite, son intervention doit être admise.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la publication de la délibération du 15 décembre 2017 prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité :

Aux termes de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement : « (…) Le règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme définies au titre V du livre Ier du code de l'urbanisme, à l'exception des dispositions relatives à la procédure de modification simplifiée prévue par l'article L. 153-45 et des dispositions transitoires du chapitre IV du titre VII du

code de l'urbanisme. (…) ». Aux termes de l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme : « Tout acte mentionné à l'article R. 153-20 est affiché pendant un mois au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et dans les mairies des communes membres concernées, ou en mairie. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. / Il est en outre publié : / 1° Au Recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus ; / 2° Au Recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ; / 3° Au Recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département, lorsqu'il s'agit d'un arrêté préfectoral ; / 4° Au Journal officiel de la République française, lorsqu'il s'agit d'un décret en Conseil d'Etat. / Chacune de ces formalités de publicité mentionne le ou les lieux où le dossier peut être consulté. / L'arrêté ou la délibération produit ses effets juridiques dès l'exécution de l'ensemble des formalités prévues au premier alinéa, la date à prendre en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il est effectué ».

Eu égard toutefois à l'objet et à la portée de la délibération prescrivant l'élaboration du règlement local de publicité et définissant les modalités de la concertation, l'accomplissement des formalités de publicité conditionnant son entrée en vigueur ne peut être utilement contesté à l'appui du recours pour excès de pouvoir formé contre la délibération approuvant le règlement local de publicité. Par suite le moyen tiré de l'irrégularité des formalités de publication de la délibération du 15 décembre 2017 par laquelle le conseil métropolitain a prescrit l'élaboration du règlement local de publicité est inopérant.

En ce qui concerne le déroulé de la concertation :

En premier lieu, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ».

En ce qu'il renvoie à la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme, laquelle prévoit une concertation préalable et une enquête publique, l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement précise les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable à l'élaboration des règlements locaux de publicité. Par suite, l'Union de la communication extérieure ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement pour soutenir que le principe de participation du public aurait été méconnu faute de réitération d'une nouvelle concertation sur les dispositions finalement insérées au projet de règlement local de publicité sur le fondement de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement.

En deuxième lieu, si les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 sont d'effet direct en raison de leur libellé, ils ne régissent la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement qu'en ce qui concerne les activités particulières mentionnées à l'annexe I à cette convention, laquelle ne comprend ni les enseignes ni l'affichage publicitaire. Si cette convention comporte également des stipulations dans son article 7 relatif à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement et dans son article 8 relatif à la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions

réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale, ces stipulations ne sont pas d'effet direct en droit interne

En troisième lieu, 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 trois 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, 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 dimensions exceptionnelles », « 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. Au regard du nombre de contributions reçues, il n'est pas établi, contrairement à ce qu'il est soutenu, que les personnes intéressées n'auraient pas eu accès à l'intégralité du dossier de concertation, d'autant que les modalités de consultation étaient rappelées dans la délibération du 15 décembre 2017, laquelle a fait l'objet d'un affichage, mention de cet affichage ayant été insérée dans le journal « Le Progrès » du 8 janvier 2026 et le magazine « Met' » de janvier-février 2018. Les requérants, qui ne remettent pas sérieusement en cause la qualité et la pertinence de l'information diffusée durant la phase de concertation, estiment 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 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. Enfin, et sauf à priver de tout effet utile le processus de concertation, le projet de règlement local de publicité n'est finalisé pour la première fois qu'après le bilan de la concertation, de sorte que les requérants ne peuvent sérieusement faire grief à la Métropole de

Lyon de ne pas avoir diffusé un projet intégral de règlement local de publicité préalablement à cet arrêt. Par suite, les modalités de la concertation doivent être regardées comme ayant été respectées et la collectivité n'était pas tenue de rouvrir la phase de concertation.

Enfin, dans la mesure où le conseil métropolitain a décidé d'arrêter le projet de règlement local de publicité une première fois le 13 décembre 2021 puis une nouvelle fois à l'identique, le 27 juin 2022, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est sans son aval que l'exécutif a décidé de faire évoluer le contenu du projet dans un sens plus restrictif sans le soumettre à une nouvelle concertation.

En ce qui concerne les réserves émises par la commission d'enquête :

Aux termes de l'article L. 123-16 du code de l'environnement : « Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné ».

L'article L. 123-16 du code de l'environnement n'exige pas que l'organe délibérant débatte spécifiquement des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, mais lui impose seulement de délibérer sur le projet en ayant eu connaissance du sens et du contenu des conclusions du commissaire enquêteur. L'organe délibérant n'est pas tenu de suivre ces conclusions, ni même de justifier des raisons pour lesquelles il s'écarte de cet avis en levant les réserves exprimées.

Il en résulte que le Syndicat national de la publicité extérieure n'est pas fondé à soutenir que la délibération en litige est entachée d'illégalité du seul fait que la Métropole de Lyon n'a pas levé les réserves émises par la commission d'enquête avant d'approuver le règlement local de publicité, ni motivé les raisons pour lesquelles elle s'en écartait. Enfin, dès lors que le projet approuvé n'a pas remis en cause les objectifs fixés par la délibération du 15 décembre 2017, la Métropole de Lyon n'était pas tenue de reprendre la procédure de concertation.

En ce qui concerne les modifications intervenues après l'enquête publique :

Aux termes de l'article L. 153-43 du code de l'urbanisme, applicable aux règlements locaux de publicité en vertu de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement : « A l'issue de l'enquête publique, ce projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal ».

Il résulte de ces dispositions que le projet de règlement local de publicité ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête.

En premier lieu, les sociétés GM2D, Ellis et Pact'pub se bornent à faire état des « nombreuses et importantes » modifications intervenues à l'issue de l'enquête publique s'agissant des plans de zonages et des règles contenues dans les parties 1 et 2 du règlement relatives aux prescriptions applicables aux publicités, préenseignes et enseignes, sans démontrer que ces modifications, dont elles ne précisent ni la teneur ni l'ampleur, ne procèdent pas de l'enquête et remettent en cause l'économie général du projet. Par suite, cette branche du moyen doit être écartée comme dépourvue des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En deuxième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 17, la Métropole de Lyon a décidé, à l'issue de l'enquête publique, de mettre en œuvre la faculté offerte par l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement issu de la loi du 22 août 2021 susvisé 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 et destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation, en ajoutant une partie 3 au règlement local de publicité. L'article P3C1.2 réglemente ainsi la surface des publicités et enseignes lumineuses situées dans les vitrines, tandis que l'article P3C1.3 impose des horaires d'extinction en fonction des zones, étant rappelé que les articles P3C1.1 et P3C2.1 ont déjà été annulés par le tribunal. Ainsi que le fait valoir la Métropole de Lyon, cette modification est issue des observations présentées par le public et certaines communes, qui ont émis le souhait que les publicités et enseignes lumineuses situées dans les vitrines soient réglementées, et même, pour certains, totalement interdites. Dès lors, la modification du règlement local de publicité sur ce point peut être regardée comme ayant procédé de l'enquête publique. Bien que substantielle, cette modification concerne uniquement la surface et les horaires d'extinction des seules publicités, préenseignes et enseignes lumineuses installées dans les vitrines. Elle s'inscrit dans les objectifs poursuivis par la Métropole de Lyon, visant, ainsi qu'il a été dit, à développer un cadre de vie apaisé en luttant contre la pollution lumineuse et en diminuant la taille de la publicité sur le territoire métropolitain, d'autant que les horaires d'extinction des dispositifs lumineux en vitrines s'alignent sur ceux des enseignes extérieures. Dans ces conditions, il ne peut être considéré que la création des articles P3C1.2 et P3C1.3 remettent à eux seuls en cause l'économie général du plan.

En ce qui concerne les formalités de publication de la délibération en litige :

Les conditions de publicité d'un acte étant sans effet sur sa légalité, le moyen tiré de l'absence de justification de l'accomplissement des formalités de publication de la délibération du 26 juin 2023 au regard des articles L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et R. 152620 et 152-21 du code de l'urbanisme est inopérant.

En ce qui concerne l'insuffisance du diagnostic et l'absence d'étude d'impact :

En premier lieu, le point 2 de la circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit, aux termes duquel : « Les projets de textes réglementaires ayant un impact significatif sur les entreprises et le public doivent être accompagnés d'une fiche d'impact », de même que les circulaires du Premier ministre des 17 février 2011 et 17 juillet 2013 relatives à la simplification des normes, se bornent à fixer des orientations pour l'organisation du travail gouvernemental. Le Syndicat national de la publicité extérieure et autres ne peuvent donc utilement les invoquer à l'encontre du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration : « I. - L'étude d'impact prévue par la loi organique du 15 avril 2009 susvisée doit permettre, s'agissant des projets de loi ayant des conséquences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'Etat, de vérifier les coûts et bénéfices

attendus, notamment l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés. / II. - L'ensemble des projets de texte réglementaire ayant des conséquences sur les missions et l'organisation des services déconcentrés de l'Etat font également l'objet d'une fiche d'impact préalable qui doit permettre de vérifier l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les contraintes et moyens des services déconcentrés. Cette fiche d'impact est jointe aux projets dès leur transmission en vue des discussions interministérielles. / Les projets de décret en Conseil d'Etat sont transmis à celui-ci accompagnés de cette fiche d'impact ».

Ces dispositions, comprises dans le chapitre II du décret, relatif aux relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, ne sont pas opposables aux collectivités territoriales et ne sauraient par conséquent être utilement invoquées par le Syndicat national de la publicité extérieure à l'encontre du règlement local de publicité de la métropole de Lyon. Par suite, les moyens tirés du défaut de fiche ou d'étude d'impact et de diagnostic préalables doivent être écartés.

En troisième lieu, aux termes de l'article R. 581-73 du code de l'environnement : « Le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic, définit les orientations et objectifs de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale en matière de publicité extérieure, notamment de densité et d'harmonisation, et explique les choix retenus au regard de ces orientations et objectifs ».

Il ne résulte pas de ces dispositions que la rédaction d'un diagnostic serait imposée aux auteurs d'un règlement local de publicité avant l'adoption de la délibération en prescrivant l'élaboration. Il résulte seulement des mêmes dispositions que ce diagnostic doit figurer dans le rapport de présentation du règlement local de publicité.

En dernier lieu, le rapport de présentation contient une deuxième partie de quatre-vingt pages consacrées au diagnostic du territoire au regard des enjeux liés à la publicité, des enseignes et des préenseignes qui y sont implantées. Ce diagnostic procède à un état des lieux de la réglementation applicable à l'affichage extérieur ainsi que de ses effets sur le paysage, avant d'exposer les enjeux paysagers soulevés par les dispositifs publicitaires selon les différents secteurs métropolitain. Ces enjeux sont illustrés par des photographies des publicités, préenseignes et enseignes présentes sur le territoire. Le diagnostic comporte également une analyse des éléments influençant de manière significative la perception visuelle de ces dispositifs dans leur environnement, tels que leur qualité, leur dimension, leur entretien, leur éventuelle vétusté ou encore leur densité. Enfin, il comprend une étude de cinq sites situés dans des tissus économiques, mixtes et résidentiels, accompagnée notamment d'un « état des lieux des dispositifs », ainsi qu'une analyse spécifique des secteurs commerciaux implantés en entrée de ville. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le diagnostic n'était pas tenu, à peine d'irrégularité, de procéder à un recensement complet et exhaustif de l'ensemble des dispositifs présents sur le territoire. En outre, s'il est regrettable que le diagnostic n'évoque pas de manière plus spécifique les publicités et enseignes lumineuses installées sur les baies intérieures d'un local, la pollution lumineuse provoquée par les dispositifs lumineux est évoquée, de sorte qu'il n'est pas établi que cette insuffisance aurait nuit à l'information du public ou exercé une influence sur le sens de la décision prise. Par suite, il n'est pas démontré que le diagnostic serait insuffisant.

En ce qui concerne l'absence d'indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du règlement local de publicité :

Aux termes de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme : « Six ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé

son maintien en vigueur ou sa modification en application du présent article, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après avoir sollicité l'avis de ses communes membres, ou le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. / L'analyse des résultats porte également, le cas échéant, sur les unités touristiques nouvelles mentionnées à l'article L. 122-16 du présent code. Dans les communes mentionnées à l'article L. 121-22-1, cette analyse porte en outre sur la projection du recul du trait de côte. / L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant après que celui-ci a sollicité l'avis de ses communes membres ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. / L'analyse des résultats peut inclure le rapport relatif à l'artificialisation des sols mentionné à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, la délibération prévue au troisième alinéa du présent article vaut débat et vote au titre du troisième alinéa de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. Dans les communes mentionnées au même article L. 121-22-1, cet avis porte sur l'opportunité de réviser ou de modifier ce plan ».

S'il résulte des dispositions de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement qu'un règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures éponymes applicables aux plans locaux d'urbanisme, il ne résulte en revanche ni de ces dispositions, ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire, qu'il serait soumis à une procédure d'évaluation. Par suite, les sociétés GM2D, Ellis et Pact'Pub ne sont pas fondées à soutenir que le règlement local de publicité est illégal faute de contenir les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de son application.

En ce qui concerne les dispositions superfétatoires :

Aux termes de l'article R. 581-53 du code de l'environnement : « I.-Au sens de la présente sous-section, les bâches comprennent : / 1° Les bâches de chantier, qui sont des bâches comportant de la publicité installées sur des échafaudages nécessaires à la réalisation de travaux ; / 2° Les bâches publicitaires, qui sont des bâches comportant de la publicité autres que les bâches de chantier. / II.-Les bâches ne sont pas autorisées à l'intérieur des agglomérations de moins de 10 000 habitants ». Aux termes de l'article P1C1.15 du règlement local de publicité en litige : « La publicité est interdite sur bâche de chantier ».

La circonstance que l'article P1C1.15 interdisant la publicité sur bâche de chantier sur l'ensemble du territoire métropolitain soit, en ce qui concerne les agglomérations de moins de 10 000 habitants, redondante avec l'article R. 581-53 du code de l'environnement est sans incidence sur sa légalité.

En ce qui concerne les dispositions inintelligibles et l'erreur de droit :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 581-2 du code de l'environnement : « 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. 581-14-4 du 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 ».

Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de n'édicter, dans le respect du principe de sécurité juridique, que des mesures respectant l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Il ressort de la combinaison du rapport de présentation et du règlement que la partie 1 « Prescriptions relatives à la publicité et aux préenseignes » et la partie 2 « Prescriptions relatives aux enseignes » du règlement s'appliquent uniquement, conformément à l'article L. 581-2 du code de l'environnement, aux publicités, préenseignes et enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique à l'exception de celles situées à l'intérieur d'un local, sauf si celui-ci est principalement utilisé comme support de publicité. La partie 3, quant à elle, réglemente les seules publicités et enseignes lumineuses installées 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, en application de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il était loisible à la Métropole de soumettre les publicités, préenseignes et enseignes installées dans les vitrines ou baies d'un local à usage commercial à des règles identiques, sans opérer de distinction selon la nature du dispositif concerné. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et du caractère inintelligible du règlement sur ce point doit être écarté.

En deuxième lieu, l'article P1C1.9 du règlement précise : « Sauf disposition contraire, les dispositions de la présente partie 1 applicables à la publicité lumineuse ne s'appliquent pas aux publicités lumineuses ne supportant que des affiches éclairées par projection ou par transparence. / Sauf disposition contraire, les dispositions de la présente partie 1 applicables à la publicité non lumineuse s'appliquent aux publicités lumineuses ne supportant que des affiches éclairées par projection ou par transparence ». Il en résulte que les articles P1C4.2, P1C4.4, P1C4.6, P1C5.2, P1C5.4, P1C5.6, P1C6.4, P1C7.2, P1C7.6 et P1C8.4, en ce qu'ils réglementent la publicité lumineuse installée sur le mobilier urbain, sur un mur, scellée au sol ou installée directement sur le sol, ne s'appliquent pas aux dispositifs de publicité lumineuse ne supportant que des affiches éclairées par projection ou par transparence. Ces dispositions ne sont pas, dès lors, inintelligibles.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'atteinte disproportionnée aux droits et libertés, des interdictions générales et absolues et des erreurs manifestes d'appréciation :

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 l'interdiction de la publicité lumineuse installée en toiture ou une terrasse et de la publicité lumineuse de dimensions exceptionnelles :

Aux termes de l'article P1C1.7 du règlement local de publicité attaqué : « Les publicités lumineuses situées sur une toiture ou une terrasse en tenant lieu sont interdites. / Les dispositifs publicitaires lumineux de dimensions exceptionnelles sont interdits ».

Si ces dispositions interdisent la publicité lumineuse sur les toitures et les terrasses en tenant lieu, ainsi que les dispositifs publicitaires lumineux de dimensions exceptionnelles, le règlement local de publicité autorise en revanche la publicité lumineuse sur d'autres supports de publicité. En outre, s'agissant des dispositifs publicitaires lumineux de dimensions exceptionnelles, les dispositions de l'article P1C1.7 admettent, en vertu de l'article P1C1.9 du règlement, les publicités lumineuses ne supportant que des affiches éclairées par projection ou par transparence, lesquelles sont aussi considérées comme des « publicités lumineuses » au sens du code de l'environnement. En outre, le règlement local de publicité maintient la possibilité d'implanter de la publicité lumineuse, sous certaines formes, dans la grande majorité du territoire aggloméré. Il ressort du rapport de présentation que ces restrictions sont justifiées par les objectifs de limiter la pollution lumineuse nocturne et de préserver la qualité paysagère ainsi que la sobriété visuelle des dispositifs. Le rapport souligne à cet égard que les publicités lumineuses installées en toiture, de même que les dispositifs de dimensions exceptionnelles, présentent un impact visuel particulièrement marqué, tenant à leur vocation d'attirer le regard par leur luminosité, leur implantation dans des endroits dominants le paysage urbain et par l'ampleur de leurs dimensions. Enfin, la circonstance que l'installation de ces dispositifs soient soumis à autorisation préalable ne privait pas les auteurs du règlement local de publicité de la faculté de réglementer l'implantation et les caractéristiques de ces dispositifs, voire de les interdire, afin d'assurer la protection du cadre de vie, ainsi que le rappelle au demeurant l'article R. 581-76 du code de l'environnement. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions de l'article P1C1.7 du règlement sont disproportionnées au regard du motif qui les fondent.

S'agissant de l'interdiction des publicités sur les bâches de chantier :

Aux termes de l'article R. 581-53 du code de l'environnement : « I.-Au sens de la présente sous-section, les bâches comprennent : / 1° Les bâches de chantier, qui sont des bâches comportant de la publicité installées sur des échafaudages nécessaires à la réalisation de travaux ; / 2° Les bâches publicitaires, qui sont des bâches comportant de la publicité autres que les bâches de chantier. / II.-Les bâches ne sont pas autorisées à l'intérieur des agglomérations de moins de 10 000 habitants. (…) ».

L'Union de la communication extérieure fait valoir que l'article P1C1.15 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon comporte une interdiction générale et absolue illégale de la publicité sur bâche de chantier. Ce moyen, soulevé dans le délai de recours contentieux, est recevable de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité du moyen identique développé dans les instances nos 2307292, 2307407 et 2307902.

Il ressort du rapport de présentation que le territoire de la Métropole de Lyon comprend cinquante-huit communes, dont seules quatre constituent des agglomérations de moins de 10 000 habitants, au sein desquelles l'installation de publicités sur bâches de chantier est interdite par les dispositions de l'article R. 581-53 du code de l'environnement. Pour justifier l'interdiction générale et absolue de la publicité sur bâche de chantier, à l'exception de la publicité sur bâche apposée sur les monuments historiques, exclue du champ d'application du code de l'environnement, sur l'ensemble du territoire aggloméré de la Métropole, marqué par une grande diversité paysagère, le rapport de présentation se borne à faire état d' « un objectif d'équité territoriale, de régulation de l'impact visuel et de la perception du paysage urbain », rendant nécessaire l'encadrement « strict » voire l'interdiction des dispositifs les plus impactant, parmi lesquelles figure la publicité sur bâche de chantier, souvent de grande dimension. Le rapport de présentation indique, par ailleurs, que cette forme de publicité est susceptible de contribuer au financement des travaux de réhabilitation des façades, en précisant que cet intérêt doit être apprécié au regard des impératifs de protection et du niveau d'encadrement nécessaire pour la préservation des secteurs de patrimoine remarquable, alors pourtant que la publicité est déjà interdite aux abords des monuments historiques ainsi que dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables en application de l'article L. 581-8 du code de l'environnement, sous réserve des dérogations susceptibles d'être prévues par le règlement local de publicité lui-même. En tout état de cause, si de telles considérations peuvent, le cas échéant, justifier l'application de prescriptions strictes concernant l'installation des publicités sur bâches de chantier, pouvant aller jusqu'à leur interdiction dans certaines zones, même étendues, présentant des enjeux paysagers spécifiques, elles ne sauraient, à elles seules, caractériser des circonstances locales particulières suffisamment spécifiques à l'échelle de l'ensemble du territoire de la Métropole de Lyon pour rendre nécessaire et proportionnée une interdiction générale et absolue de ces dispositifs, ce, indépendamment de la sensibilité paysagère propre à chacune des zones identifiées par le règlement local de publicité. Par suite, l'Union de la communication extérieure est fondée à demander l'annulation de l'article P1C1.15 du règlement du plan local d'urbanisme.

S'agissant des prescriptions limitant la surface des publicités murales et des publicités scellées au sol ou installées au sol à 2 ou 4 mètres carrés selon les zones :

Aux termes de l'article P1C1.5 du règlement local de publicité en litige, relatif à la détermination de la surface unitaire de la publicité murale, scellée au sol ou installée directement sur le sol : « Les mesures exprimées en mètres carrés dans la présente partie 1 s'appliquent à la surface utile de la publicité murale, scellée au sol ou installée directement sur le sol, c'est-à-dire sans prendre en compte le cadre, les moulures et les pieds. / La surface de l'encadrement d'une publicité ne peut pas excéder 35 % de la surface utile de cette publicité, calculée hors cadre, moulures et pieds, conformément à l'alinéa précédent ».

L'Union de la communication extérieure fait valoir que les prescriptions du règlement local de publicité limitant la surface des publicités murales et des publicités scellées au sol ou installées au sol à 2 ou 4 mètres carrés selon les zones sont disproportionnées. Ce moyen, soulevé dans le délai de recours contentieux, est recevable sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la recevabilité du moyen identique soulevé par les sociétés GM2D, Ellis et Pact'Pub dans les instances nos 2307292, 2307407 et 2307902.

Le règlement local de publicité de la Métropole de Lyon autorise les publicités murales ainsi que les publicités scellées au sol ou directement installées sur le sol dans quatre zones du territoire : la zone 5, correspondant aux « axes de déplacement en zone urbaine peu haute », la zone 6, relative aux « axes de déplacement en zone urbaine de plus grand hauteur », la zone 8, couvrant les « zones d'activités et zones commerciales non denses », et la zone 9, soit les « quartiers tertiaires, commerciaux et d'équipements denses ». Dans les zones 5 et 9, qui représentent ensemble 2,2 % du territoire aggloméré, la surface unitaire des dispositifs publicitaires, c'est-à-dire sans prendre en compte le cadre, les moulures et les pieds, est limitée à 2 mètres carrés. Seules les zones 6 et 8 autorisent des dispositifs d'une surface de 4 mètres carrés, alors qu'elles ne couvrent que 17,3 % du territoire aggloméré. A l'exception des publicités apposées sur les bâches autres que les bâches de chantier, admises en zone 8 jusqu'à une surface de 8 mètres carrés, ces dispositions ont pour effet d'exclure, sur l'ensemble du territoire aggloméré métropolitain, l'implantation des grands formats publicitaires muraux et scellés au sol ou installés directement sur le sol supérieurs à 4 mètres carrés, et notamment le format standard de 8 mètres carrés. Or, le rapport de présentation comporte de nombreuses illustrations photographiques faisant apparaître des dispositifs publicitaires de grande dimension implantés sur le territoire, et il ressort de l'analyse des cinq sites situés dans les secteurs commerciaux d'entrée de ville que trois d'entre eux présentent des dispositifs publicitaires dont la surface moyenne est comprise entre 7 et 10 mètres carrés. Du reste, la Métropole de Lyon ne conteste pas sérieusement le caractère répandu de ces dispositifs sur le territoire. Pour justifier ces restrictions, le rapport de présentation fait valoir, s'agissant de la zone 5, le gabarit modeste des constructions composant le tissu urbain et, plus généralement, l'objectif de garantir une insertion urbaine et paysagère satisfaisante des dispositifs publicitaires. Pour les zones 8 et 9, le rapport indique que les dimensions autorisées sont limitées pour « préserver l'insertion urbaine et paysagère » des publicités. Concernant la zone 6, le rapport expose que des formats plus importants y sont admis, en raison de la plus grande hauteur des constructions et de l'ampleur du tissu urbain concerné. La Métropole de Lyon a également indiqué, au cours de l'enquête publique, que les dimensions retenues correspondent à celles couramment observées sur le mobilier urbain, que les dispositifs implantés sur le domaine privé ne sont éloignés de la chaussée que de quelques mètres supplémentaires par rapport à ce mobilier, et que les formats réduits apparaissent adaptés au développement des modes de déplacement doux ainsi qu'à la limitation de la vitesse de circulation automobile à 30 kilomètres par heure. Toutefois, ainsi que l'avait relevé la commission d'enquête, l'évolution des pratiques de mobilité ne concerne pas uniformément l'ensemble du territoire métropolitain, en particulier les secteurs périphériques des centres urbains. En outre, et ainsi que l'ont souligné les services de l'Etat, les professionnels du secteur, et la commission d'enquête, la lisibilité de dispositifs muraux et scellés ou installés au sol de petites dimensions ou de moyennes dimensions en zones 6 et 8 n'apparaît pas établie, en particulier dans les secteurs structurés par de grands axes de circulation, dans les zones commerciales périphériques ou encore dans les zones d'activité où l'ampleur de l'espace public tend à éloigner les supports publicitaires des usagers auxquels ils s'adressent, au premier rang desquels figurent les automobilistes. Par ailleurs, l'enjeu de préservation du paysage urbain apparaît relativement limité dans ces zones en comparaison de l'ampleur de l'atteinte portée à l'activité économique de l'affichage extérieur dans ces secteurs à fort attractivité commerciale et à flux de circulation élevés, alors même que l'objectif de réduction de la pression publicitaire pouvait être poursuivie de manière proportionnée à l'aide des règles de densité et d'interdistance prévues aux articles P1C12, P1C13 et P1C14 du règlement. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Union de la communication extérieure est

fondée à soutenir que l'article P1C4.1, le premier alinéa de l'article P1C4.2, le premier alinéa de l'article P1C5.1, le premier alinéa de l'article P1C5.2, le premier alinéa de l'article P1C7.1, le premier alinéa de l'article P1C7.2, l'article P1C8.1 et le premier alinéa de l'article P1C8.2, qui restreignent le format des publicités à 2 et 4 mètres carrés, portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la liberté de l'affichage. En revanche, dès lors que ces dispositions s'appliquent indifféremment à l'ensemble des afficheurs publicitaires, le moyen tiré de l'atteinte porté aux règles de la concurrence doit être écarté.

S'agissant de la limitation de la surface de l'encadrement d'un dispositif publicitaire à 35 % de sa surface utile :

Le Syndicat national de la publicité extérieur soutient que la règle selon laquelle la surface de l'encadrement d'un dispositif publicitaire ne peut excéder 35 % de la surface utile de la publicité a pour effet d'interdire la quasi-totalité des dispositifs publicitaires existants sur le territoire de la Métropole, au motif qu'une telle proportion d'encadrement ne correspondrait pas aux standards utilisés par les professionnels de l'affichage. Pour étayer cette affirmation, le syndicat requérant produit uniquement deux fiches produits de panneaux commercialisés par un fabricant international de panneaux publicitaires. Toutefois, ces seuls documents ne permettent pas de regarder comme établie l'existence d'un standard professionnel auquel les prescriptions contestées feraient obstacle. En particulier, la circonstance que l'un des modèles présentés, un dispositif de type « totem scellé au sol » annoncé pour une surface d'affichage de 2 mètres carrés, comporte un encadrement représentant environ 45 % de la surface du message publicitaire est, à elle seule, insuffisante pour démontrer que les caractéristiques imposées par le règlement seraient incompatibles avec les usages du secteur ou rendraient impossible la conception de dispositifs conformes. Dans ces conditions, il n'est pas établi que les dispositions litigieuses seraient entachées d'erreur manifeste d'appréciation, ni qu'elles porteraient une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie.

S'agissant des règles d'interdistance et de densité :

Aux termes de l'article R. 581-25 du code de l'environnement : « Les dispositions du présent article s'appliquent à tous les dispositifs publicitaires décrits dans la présente sous-section, à l'exception de ceux apposés sur une palissade ou sur une toiture. / I. - Il ne peut être installé qu'un seul dispositif publicitaire sur les unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur au plus égale à 80 mètres linéaire. / Par exception, il peut être installé : / - soit deux dispositifs publicitaires alignés horizontalement ou verticalement sur un mur support ; / - soit deux dispositifs publicitaires scellés au sol sur les unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur supérieure à 40 mètres linéaire. / Sur les unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur supérieure à 80 mètres linéaire, il peut être installé un dispositif publicitaire supplémentaire par tranche de 80 mètres au-delà de la première. / Ces dispositifs peuvent être installés librement sur l'unité foncière. / I- Il ne peut être installé qu'un seul dispositif publicitaire sur le domaine public au droit des unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur au plus égale à 80 mètres linéaires. / Lorsque l'unité foncière dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur supérieure à 80 mètres linéaire, il peut être installé sur le domaine public un dispositif publicitaire supplémentaire par tranche de 80 mètres au-delà de la première. / Ces dispositifs peuvent être installés librement sur le domaine public au droit de l'unité foncière ».

L'article P1C1.12 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon dispose : « (…) Une publicité murale doit être en retrait d'au moins 0,5 mètre de toute arrête du mur et ne doit pas masquer les éléments architecturaux ou

décoratifs des angles de l'immeuble. / Sur un même mur, les publicités murales installées doivent être distantes entre elles d'au moins 40 mètres ». Selon l'article P1C1.13 du règlement : « (…) Sur une même unité foncière, les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol doivent être distantes entre elles d'au moins 40 mètres. / Sur le domaine public d'une même personne publique, les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol, à l'exception des publicités supportées par du mobilier urbain, doivent être distantes entre elles d'au moins 40 mètres (…) ». Enfin, aux termes de l'article P1C1.14 du règlement : « Sur une même unité foncière, les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol doivent être distantes entre elles d'au moins 40 mètres. / Sur le domaine public d'une même personne publique, les publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol, à l'exception des publicités supportées par du mobilier urbain, doivent être distantes entre elles d'au moins 40 mètres ».

Il ressort du rapport de présentation que les règles de densité et d'interdistance entre les dispositifs publicitaires édictées par le règlement local de publicité sont justifiées par la volonté de la Métropole de Lyon de limiter l'impact paysager résultant de la concentration de publicités par unités foncières, notamment les dispositifs muraux et scellés au sol ou installés directement au sol en doublon, lesquels attirent davantage l'œil et créent un effet de saturation visuelle. Après l'étude de cinq sites différents situés dans les tissus économiques, mixtes et résidentiels, la Métropole a choisi de privilégier une règle de densité « 20-40-100 » afin de « permettre l'implantation de dispositifs de manière mesurée, notamment sur les territoires caractérisés par un parcellaire comportant des linéaires de façade importants », lesquels peuvent « supporter plusieurs dispositifs sans saturation visuelle ». Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ressort du rapport de présentation que la règle de densité ainsi prescrite, tout en encadrant le nombre de dispositifs, ménage des possibilités réelles d'implantation, le nombre théorique de publicité pouvant être installées demeurant largement supérieur à celui des dispositifs actuellement en place. Il n'est pas établi ni même allégué que ces sites d'étude ne seraient pas représentatifs des secteurs classés en zones 5, 6, 8, 9, où la publicité murale et scellée au sol ou installée directement au sol est admise, ni plus généralement que les possibilités d'implantation de la publicité en résultant seraient purement illusoires. Enfin, les requérants se bornent à soutenir que les murs et les unités foncières présentant une longueur suffisante pour accueillir deux dispositifs n'existent pas, sans apporter le moindre élément de nature à étayer cette affirmation, alors même qu'elle est contredite par l'étude de site figurant le rapport de présentation. Enfin, en tout état de cause, la circonstance que les possibilités d'apposer deux dispositifs muraux sur le même mur s'en trouvent sensiblement réduites n'est pas suffisant pour caractériser une illégalité. Par suite, il n'apparaît pas que les restrictions apportées à la publicité par les articles P1C1.12, P1C1.13 et P1C1.14 soient disproportionnées par rapport aux buts poursuivi, tenant à la protection du cadre de vie, ni qu'elles méconnaissent les dispositions des articles L. 581-2 et L. 581-9 du code de l'environnement.

S'agissant de la limitation des formats de publicité, de préenseignes et d'enseignes lumineuses dans les vitrines ou les baies d'un local :

L'article P3C1.1 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 réglementer 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, la Métropole a fait le choix de limiter la surface cumulée de ces dispositifs à 1 mètre carré dans les zones 2, 3, 4,

5 et 6, lesquels concernent les secteurs patrimoniaux, paysagers et résidentiels, et à 2 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. L'Union de la communication extérieure n'apporte aucun élément 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 entraîneraient dans les faits interdiction totale, en méconnaissance de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement.

S'agissant du surplus des moyens :

En dernier lieu, le Syndicat national de la publicité extérieure affirme, de manière générale, que le règlement local de publicité porte une atteinte disproportionnée à la liberté de l'affichage et à la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors que les publicités sont soumises à des règles d'implantation très strictes qui confinent à l'interdiction totale. Ce moyen étant dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, il ne peut être accueilli.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'égalité :

Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

Aux termes de l'article R. 581-42 du code de l'environnement : « Le mobilier urbain peut, à titre accessoire eu égard à sa fonction et dans les conditions définies par la présente sous-section, supporter de la publicité non lumineuse ou de la publicité éclairée par projection ou par transparence (…) ». Aux termes de l'article R. 581-47 du même code : « Le mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local, ou des œuvres artistiques, ne peut supporter une publicité commerciale excédant la surface totale réservée à ces informations et œuvres. Lorsque ce mobilier urbain supporte une publicité d'une surface unitaire supérieure à 2 mètres carrés et qu'il s'élève à plus de 3 mètres au-dessus du sol, il doit être conforme aux dispositions des articles R. 581-31 et R. 581-32 et du premier alinéa de l'article R. 581-33 ».

Il résulte des dispositions citées au point précédent que le mobilier urbain se distingue des autres dispositifs pouvant accueillir de la publicité en ce qu'il a pour objet principal de répondre aux besoins des administrés, et n'a qu'une vocation publicitaire accessoire.

En premier lieu, 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 ».

D'autre part, les articles P1C4.3, P1C5.3, P1C6.4, P1C7.3 et P1C8.3, applicables dans les zones 5, 6, 7, 8 et 9, prévoient que les prescriptions limitant la surface unitaire de la publicité installée sur un mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local ou des œuvres artistiques, mentionné à l'article

R. 581-47 du code de l'environnement, entrent en vigueur le 1er janvier 2026. Ces articles disposent : « A compter de cette date, les publicités régulièrement installées à la date du 31 décembre 2025 pourront être maintenues pendant deux ans, conformément au I de l'article R. 581-88 du code de l'environnement. / Avant l'entrée en vigueur de la disposition figurant au deuxième alinéa du présent article, la surface unitaire de la publicité installée sur un mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local ou des œuvres artistiques, prévu à l'article R. 581-47 du code de l'environnement, ne peut pas excéder 8 mètres carrés ».

Le Syndicat national de la publicité extérieure fait valoir que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité. Ce moyen, soulevé dans le délai de recours contentieux, est recevable sans qu'il ait lieu de se prononcer sur la recevabilité du moyen identique soulevé par les sociétés GM2D, Ellis et Pact'Pub dans les instances nos 2307292, 2307407 et 2307902.

La Métropole de Lyon fait valoir sans être contestée que le règlement local de publicité est entré en vigueur le 3 juillet 2025. A compter de l'entrée en vigueur du règlement, les dispositifs publicitaires nouvellement installés par les professionnels de l'affichage sont tenus de respecter l'ensemble de ses prescriptions, tandis que les publicités et préenseignes régulièrement implantées antérieurement à cette date bénéficient d'une période transitoire de deux ans avant leur mise en conformité. En revanche, s'agissant du mobilier urbain d'information supportant de la publicité, les dispositions mentionnées au point précédent maintiennent, au profit des collectivités locales, la faculté d'implanter de nouveaux dispositifs d'une surface unitaire de 8 mètres carrés jusqu'au 1er janvier 2026, soit pendant une période de deux ans et demi suivant l'entrée en vigueur du règlement. A cette échéance, les mobiliers urbains d'information installés disposent encore d'un délai supplémentaire de deux ans pour être mis en conformité, délai expirant le 1er janvier 2028. Il ressort du rapport de présentation que ce régime transitoire est motivé par la volonté de la Métropole de Lyon de ne pas « déstabiliser les contrats de mobilier urbain en vigueur », sans plus de précision. Toutefois, si de tels contrats publics présentent des spécificités juridiques et financières par rapport aux contrats conclus entre personnes privées et sont ainsi placés dans une situation différente, la différence de traitement, qui permet, pendant deux ans et demi, la poursuite de l'installation de mobiliers urbain d'information dont la surface peut être de deux à quatre fois supérieure à celle désormais admise pour les publicités murales et scellées au sol ou installées directement au sol alors même que les autres opérateurs sont immédiatement soumis aux nouvelles règles, apparaît manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Il en va de même de celle autorisant le maintien, pendant quatre ans et demi, de mobiliers urbains d'information ne respectant pas les prescriptions du règlement local de publicité, tandis que les opérateurs privés sont tenus de procéder à la mise en conformité de leurs dispositifs dans un délai de deux ans. Au regard des spécificités des contrats de mobilier urbain et des contraintes financières qu'une telle mesure est susceptible de faire peser sur les collectivités locales, le Syndicat national de la publicité extérieure est seulement fondé à soutenir que le troisième alinéa de l'article P1C4.3, le troisième alinéa de l'article P1C5.3, le deuxième alinéa de l'article P1C6.4, le troisième alinéa de l'article P1C7.3 et le troisième alinéa de l'article P1C8.3 sont entachés d'illégalité en tant seulement qu'ils diffèrent au-delà du 1er janvier 2025 l'entrée en vigueur des prescriptions limitant la surface de la publicité installée sur un mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local ou des œuvres artistiques.

En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 581-8 du code de l'environnement : « I. — A l'intérieur des agglomérations, la publicité est interdite : / 1° Aux abords des monuments historiques mentionnés à l'article L. 621-30 du code du patrimoine ; / 2° Dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables mentionnés à l'article L. 631-1 du même code ; / 3° Dans les parcs naturels régionaux ; / 4° Dans les sites inscrits ; / 5° A moins de 100 mètres et dans le champ de

visibilité des immeubles mentionnés au II de l'article L. 581-4 ; (…) Il ne peut être dérogé à cette interdiction que dans le cadre d'un règlement local de publicité établi en application de l'article L. 581-14 ».

L'article P1C1.16 du règlement local de publicité de la Métropole dispose : « Par dérogation au I de l'article L. 581-8 du code de l'environnement, seules les publicités suivantes sont admises dans les périmètres mentionnés aux 1°, 2°, 4° et 5° du I de l'article L. 581-8 du code de l'environnement, à condition que leur installation soit également admise par les dispositions particulières applicables à la zone concernée : / • la publicité non lumineuse installée sur un mobilier urbain ; / • les dispositifs publicitaires non lumineux de dimensions exceptionnelles. / Dans les périmètres mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 581-8 du code de l'environnement, est également admise la publicité non lumineuse sur palissade de chantier selon les modalités prévues à l'article P1C1.4 du présent règlement ». L'article P1C1.17 prévoit quant à lui : « La publicité est interdite à moins de 20 mètres d'un espace boisé, classé en application de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme. / Par exception à l'alinéa précédent, seules les publicités suivantes sont admises si elles sont situées à moins de 20 mètres d'un espace boisé, classé en application de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme, à condition que leur installation soit également admise par les dispositions particulières applicables à la zone concernée : / • la publicité non lumineuse installée sur un mobilier urbain, / • les dispositifs publicitaires non lumineux de dimensions exceptionnelles, / • la publicité non lumineuse sur palissade de chantier selon les modalités prévues à l'article P1C1.4 du présent règlement ».

L'article P1C1.16 du règlement local de publicité admet, par exception, les publicités et les préenseignes non lumineuses sur mobilier urbain ainsi que les dispositifs publicitaires non lumineux de dimensions exceptionnelles dans les abords des monuments historiques, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les sites inscrits et, ainsi que dans les secteurs situés à de moins de 100 mètres dans le champ de visibilité des immeubles mentionnés au II de l'article L. 581-4 du code de l'environnement. En outre, l'article P1C1.17 interdit la publicité à moins de 20 mètres d'un espace boisé classé, à l'exception de la publicité non lumineuse installée sur mobilier urbain, les dispositifs publicitaires non lumineux de dimensions exceptionnelles et la publicité non lumineuse sur palissade de chantier. Ces deux règles s'appliquent à la condition que les dispositions régissant la zone considérée autorisent le type de publicité concerné.

Les requérants soutiennent que les dispositions litigieuses instaurent, au bénéfice du mobilier urbain, un régime plus favorable que celui applicable aux autres supports publicitaires. Toutefois, il ressort du rapport de présentation que la Métropole de Lyon recense près de quatre cents monuments historiques, dont plus de la moitié sont concentrés dans le centre de Lyon, de sorte que les périmètres de protection associés couvrent une part substantielle du territoire. En outre, les sites patrimoniaux remarquables des pentes de la Croix Rousse et du Vieux Lyon sont intégralement inclus en zone 1, dans laquelle la publicité est prohibée, tandis qu'une part significative des deux autres sites patrimoniaux remarquables relève soit de cette même zone, soit d'espaces situés hors agglomération. De même, parmi les huit sites inscrits recensés sur le territoire métropolitain, seul le centre historique de Lyon représente une emprise notable, celui-ci étant classé en zone 3 « Centralités de villes, bourgs et quartiers » présentant des qualités patrimoniales et historiques, ainsi qu'une attractivité notable du point de vue commercial, serviciel et historique. Plus globalement, les requérants n'apportent aucun élément permettant d'apprécier l'incidence réel de la dérogation concernant les immeubles mentionnés au II de l'article L. 581-4 du code de l'environnement, dont le champ d'application demeure, en tout état de cause, limité à un périmètre de cent mètres et au champ de visibilité de ces immeubles. Quant aux espaces boisés classés, le rapport de présentation indique qu'une part significative de ces espaces sont situés en zone 1, au sein de laquelle toute publicité est interdite, alors que la dérogation ne concerne qu'un périmètre restreint de vingt mètres autour de ces derniers. En outre, ainsi qu'il a été dit, le mobilier urbain, dont la présence ne peut être exclue des centres-villes du seul fait de leur

caractère patrimonial, se différencie des autres dispositifs pouvant accueillir de la publicité en ce qu'il n'a qu'une vocation publicitaire accessoire, son objet principal étant de répondre aux besoins des administrés. Le rapport de présentation précise que le maintien de certaines possibilités d'implantation de la publicité sur le mobilier urbain dans ces secteurs protégés procède de la volonté de concilier les objectifs de protection du patrimoine architectural et paysager avec ceux tenant à l'animation urbaine et à l'attractivité du territoire, notamment sur les plans culturel, évènementiel et touristique. Dans ces conditions, par leurs seules allégations peu circonstanciées, les requérants ne démontrent pas que la différence de traitement instituée sur ce point entre le mobilier urbain et les autres catégories de dispositifs publicitaires, notamment les publicités murales et celles scellées au sol ou installées directement au sol, laquelle est en rapport direct avec l'objet de la réglementation, serait manifestement disproportionnée au regard des objectifs poursuivis.

En troisième lieu, ainsi qu'il a été exposé précédemment, les articles P1C1.12 et P1C1.13 du règlement local de publicité instaurent des prescriptions d'interdistance applicables aux publicités murales et aux dispositifs scellés au sol ou installés directement sur le sol implantés au sein d'une même unité foncière, laquelle doit s'entendre comme un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une ou plusieurs parcelles cadastrales appartenant à un même propriétaire. L'article P1C1.14 fixe, par ailleurs, des règles de densité plus contraignantes que celles prévues par l'article R. 581-25 du code de l'environnement. Ces dispositions s'appliquent indistinctement aux dispositifs implantés sur le domaine privé comme à ceux installés sur le domaine public. Les requérants ne sauraient, dès lors, utilement soutenir qu'ils introduiraient une rupture d'égalité entre les publicités selon qu'elles sont implantées sur l'un ou l'autre de ces domaines. Par ailleurs, si les requérants font valoir que les dispositifs publicitaires apposés sur le mobilier urbain échappent au respect de ces règles de densité, cette différence de traitement résulte de la loi elle-même, dans la mesure où la publicité apposée sur le mobilier urbain n'est pas soumise aux règles de densité prévues à l'article R. 581-25 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, en s'abstenant d'édicter des prescriptions locales de densité applicables au mobilier urbain, l'autorité compétente s'est bornée à reprendre la différence de traitement opérée par la loi. Enfin, s'agissant de la règle d'interdistance prévue à l'article P1C1.13, dont le mobilier urbain est exclu, la différence de traitement ainsi instituée trouve sa justification dans la spécificité de ce type de support, lequel répond à des besoins de desserte, d'information ou d'aménagement de l'espace public et n'accueille de la publicité qu'à titre accessoire. Par suite, la Métropole de Lyon pouvait fixer des règles différentes entre le mobilier urbain et les autres supports publicitaires, sans qu'il soit établi qu'une telle différence de traitement présenterait un caractère manifestement disproportionné.

En quatrième lieu, les requérants soutiennent que l'interdiction des dispositifs publicitaires lumineux scellés au sol ou installés directement sur le sol dans les zones 5, 6 et 8 instaure une rupture d'égalité à l'égard des dispositifs non lumineux de même nature, dont l'implantation demeure autorisée dans ces secteurs. Toutefois, les dispositifs publicitaires lumineux se distinguent des dispositifs non lumineux par les nuisances spécifiques qu'ils sont susceptibles de générer, notamment en termes de perception visuelle et d'impact, tant sur le paysage nocturne que sur la biodiversité, de sorte qu'ils ne se trouvent pas dans une situation identique au regard des objectifs de protection du cadre de vie poursuivis par le règlement. Il n'est pas démontré que cette différence de traitement, en rapport avec la norme qui l'établit, serait manifestement disproportionnée.

En dernier lieu, aux termes de l'article P3C1.3 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon : « Les jours où aucune activité ne s'exerce dans l'établissement, les publicités lumineuses et les 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 sont éteintes. / Dans les zones 4, 5, 6, 7 et 8, les publicités

lumineuses et les 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 sont éteintes entre 19 heures et 6 heures. Lorsqu'une activité cesse après 19 heures ou commence avant 6 heures, les publicités lumineuses et enseignes lumineuses mentionnées à l'alinéa précédent sont éteintes à la cessation d'activité de l'établissement et peuvent être allumées à la reprise de cette activité. Dans les zones 2, 3 et 9, les publicités lumineuses et les 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 sont éteintes entre 23 heures et 6 heures. Lorsqu'une activité cesse après 23 heures ou commence avant 6 heures, les publicités ».

Le règlement local de publicité prévoit les publicités et 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, sont éteintes entre 19 heures et 6 heures dans les zones 2, 3 et 9. Dans les zones 2, 3 et 9, cette obligation d'extinction ne s'applique qu'entre 23 heures et 6 heures, tandis que les dispositifs lumineux sont interdits hors agglomération et dans la zone 1. Si l'Union de la communication extérieure invoque une rupture d'égalité entre commerçants de différentes zones, soumis à des horaires d'extinction distincts, il ressort du rapport de présentation que cette différenciation repose sur les caractéristiques propres des secteurs concernés. Ainsi qu'il a été dit précédemment, 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, caractérisés 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 publicités et enseignes lumineuses dans les vitrines puissent y demeurer allumées jusqu'à 23 heures. À l'inverse, les zones soumises à une obligation d'extinction à compter de 19 heures correspondent principalement à des espaces paysagers sensibles et aux tissus résidentiels, peu commerçant et moins fréquentés en soirée. Comme l'indique le rapport de présentation, le maintien de dispositifs lumineux durant une grande partie de la nuit y 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 publicités et enseignes lumineuses en vitrines peuvent demeurer allumées au-delà de l'horaire d'extinction lorsque l'activité de l'établissement se poursuit. Il en résulte que la différence de traitement entre les commerçants implantés dans des zones différentes est en rapport direct avec l'objet du règlement local de publicité et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des 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 la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté. Pour les mêmes motifs, ces dispositions ne portent pas une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie, à la liberté d'expression, au droit de propriété, ni ne méconnaît les règles de la concurrence.

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 le Syndicat national de la publicité extérieure et autres sont seulement fondés à demander l'annulation des articles P1C1.15, l'article P1C4.1, le premier alinéa de l'article P1C4.2, le troisième alinéa de l'article P1C4.3, le premier alinéa de l'article P1C5.1, le premier alinéa de l'article P1C5.2, le troisième alinéa de l'article P1C5.3, le deuxième alinéa de l'article P1C6.4, le premier alinéa de l'article P1C7.1, le premier alinéa de l'article P1C7.2, le troisième alinéa de l'article P1C7.3, l'article P1C8.1, le premier alinéa de l'article P1C8.2 et le troisième alinéa de l'article P1C8.3 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon. La décision implicite par laquelle la

Métropole de Lyon a rejeté le recours gracieux de l'Union de la communication extérieure est annulée dans les mêmes limites.

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 : L'intervention de la société GM2D dans l'instance n° 2307291 est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation des requêtes nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094 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 délibération du 26 juin 2023.

Article 3 : Les articles P1C1.15, l'article P1C4.1, le premier alinéa de l'article P1C4.2, le premier alinéa de l'article P1C5.1, le premier alinéa de l'article P1C5.2, le premier alinéa de l'article P1C7.1, le premier alinéa de l'article P1C7.2, l'article P1C8.1, le premier alinéa de l'article P1C8.2 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, approuvés par délibération du 26 juin 2023, sont annulés. La décision implicite par laquelle la Métropole de Lyon a rejeté le recours gracieux de l'Union de la communication extérieure est annulée dans la même mesure.

Article 4 : Le troisième alinéa de l'article P1C4.3, le troisième alinéa de l'article P1C5.3, le deuxième alinéa de l'article P1C6.4, le troisième alinéa de l'article P1C7.3 et le troisième alinéa de l'article P1C8.3 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, approuvé par délibération du 26 juin 2023, sont annulés en tant qu'ils diffèrent au-delà du 1er janvier 2025 l'entrée en vigueur des prescriptions limitant la surface de la publicité installée sur un mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local ou des œuvres artistiques.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094 est rejeté.

Article 6 : Les conclusions présentées dans les instances nos 2307291, 2307292, 2307407, 2307902 et 2311094 par la Métropole de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées

Article 7 : Le présent jugement sera notifié au Syndicat national de la publicité extérieure, à la société GM2D, à la société Ellis, à la société Pact'pub, à l'Union de la communication extérieure 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,