

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2303627

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SARL OXIALIVE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Riffard
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Toulon

(4^{ème} chambre)

Mme Duran-Gottschalk
Rapporteuse publique

Audience du 29 juin 2026
Décision du 23 juillet 2026

02-01-04-02-05
49-05-12
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 8 novembre 2023 et le 10 mars 2025, la société à responsabilité limitée (SARL) Oxialive, représentée par Me Carpentier, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 juillet 2023 par lequel le préfet du Var lui a refusé l'autorisation d'implanter un dispositif publicitaire numérique sur un emplacement situé dans le parking du magasin « Saint-Maclou », route nationale n° 7 à Puget-sur-Argens ;

2°) d'annuler la décision du 31 octobre 2023 par laquelle le préfet du Var a rejeté son recours gracieux ;

3°) d'enjoindre au préfet du Var de lui délivrer l'autorisation sollicitée dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il est soutenu que :

- à titre principal, la décision attaquée est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur de droit ;

- à titre subsidiaire, la décision attaquée est dépourvue de base légale en raison de l'illégalité de l'alinéa 2 de l'article R. 581-34 du code de l'environnement qui instaure une règle d'interdiction pure et simple de la publicité numérique dans les communes de moins de 10 000

habitants qui ne font pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, règle qui excède l'habilitation conférée par le pouvoir législatif au pouvoir réglementaire, et qui ne porte que l'édition de prescriptions auxquelles la publicité doit satisfaire, conformément à l'article L. 581-9, alinéa 1^{er}, du code de l'environnement ; en outre, à supposer que cet article habilitait effectivement le pouvoir réglementaire à fixer des « interdictions », l'interdiction ainsi instituée est entachée d'erreur de droit ou, à tout le moins d'erreur d'appréciation, en tant qu'elle s'applique aux « agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants » car la règle instituée par l'article R. 581-34 alinéa 2 du code de l'environnement n'est ni nécessaire ni proportionnée à l'objectif de protection du cadre de vie.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 décembre 2024, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir, à titre principal, que la requête est irrecevable dès lors que le représentant de la société n'est pas identifié et qu'il n'est pas justifié qu'il aurait qualité pour représenter cette société en justice et, à titre subsidiaire, que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de commerce ;
- le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 ;
- le décret n° 2022-1702 du 29 décembre 2022 ;
- 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 du 29 juin 2026 :

- le rapport de M. Riffard ;
- et les conclusions de Mme Duran-Gottschalk, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Le 18 juillet 2023, la SARL Oxialive a déposé dans les services de la préfecture du Var une demande d'autorisation en vue de l'installation d'un dispositif de publicité numérique sur une parcelle cadastrée section AY n° 81 située dans le parking du magasin « Saint-Maclou », route nationale n° 7, sur le territoire de la commune de Puget-sur-Argens. Par un arrêté du 27 juillet 2023, le préfet du Var a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée. La SARL Oxialive demande principalement au tribunal d'annuler l'arrêté du préfet du Var du 27 juillet 2023 ainsi que la décision du 31 octobre 2023 par laquelle cette même autorité a rejeté son recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Var :

2. D'une part, il appartient à la juridiction administrative saisie de s'assurer que le représentant d'une personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie lorsque

cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen, l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 223-18 du code de commerce : « *La société à responsabilité limitée est gérée par une ou plusieurs personnes physiques. (...) Dans les rapports avec les tiers, le gérant est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société, sous réserve des pouvoirs que la loi attribue expressément aux associés. (...)* ». Lorsque la personne morale pour le compte de laquelle l'avocat agit est une société commerciale dont les dispositions législatives qui la régissent désignent elles-mêmes le représentant, cette circonstance dispense le juge ou l'autorité administrative, en l'absence de circonstance particulière, de s'assurer de la qualité pour agir du représentant de cette personne morale

4. Le préfet du Var conteste la qualité pour agir de la SARL Oxialive au motif tiré de ce que sa requête mentionne qu'elle a été introduite par « son gérant domicilié en son siège » » sans davantage de précisions sur son identité. Il résulte toutefois des dispositions précitées de l'article L. 223-18 du code de commerce que, dans les rapports avec les tiers, les gérants sont investis des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société, dont nécessairement celui d'agir en justice. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que M. C.P. a la qualité de co-gérant de cette société. Au regard des dispositions précitées, ce représentant légal ne nécessitait pas, contrairement à ce que soutient la commune défenderesse, d'habilitation spécifique pour pouvoir exercer régulièrement un recours contentieux. Par suite, la présente requête est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Aux termes, d'une part, 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'État. (...)* » et aux termes de l'article L. 581-3 du même code : « *Au sens du présent chapitre : / 1o Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ; (...)* ». L'article L. 581-9 de ce code prévoit, dans sa rédaction alors applicable, que : « *Dans les agglomérations, et sous réserve des dispositions des articles L. 581-4 et L. 581-8, la publicité est admise (...) / L'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence est soumise à l'autorisation de l'autorité compétente.* ». Aux termes de l'article R. 581-15 du même code : « *L'autorisation d'installer un dispositif de publicité lumineuse visé par le troisième alinéa de l'article L. 581-9 ou un mobilier urbain destiné à supporter de la publicité lumineuse visé par le même alinéa est accordée, compte tenu notamment du cadre de vie environnant et de la nécessité de limiter les nuisances visuelles pour l'homme et l'environnement au sens de l'article L. 583-1 aux dispositifs dont les caractéristiques respectent les prescriptions des articles R. 581-34 à R. 581-41 et les interdictions faites aux publicités et enseignes par l'article R. 418-4 du code de la route. / L'autorisation d'installer un dispositif de publicité lumineuse ou un mobilier urbain destiné à supporter de la publicité lumineuse est délivrée pour une durée maximale de huit ans* ». L'article R. 581-34, dans sa rédaction alors applicable, énonce que : « *La publicité lumineuse est la publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet. / La publicité lumineuse ne peut être autorisée à l'intérieur des agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. (...)* ». Enfin, il découle

de l'article R. 581-41 du code de l'environnement, inséré dans le paragraphe 3 « Dispositions particulières applicables à la publicité lumineuse » de la sous-section 2 « Dispositifs publicitaires » de la section 2 « Publicité » du chapitre 1^{er} « Publicité, enseignes et préenseignes » du titre VIII « Protection du cadre de vie » du livre V « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances » de la partie réglementaire du code de l'environnement, qu'une publicité numérique est une forme de publicité lumineuse.

6. Aux termes, d'autre part, de l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales : « *I. - Les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles. / II. - Les catégories de population sont : / 1. La population municipale ; / 2. La population comptée à part ; / 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes. (...) VII. - La population totale d'un ensemble de communes est la somme des populations totales des communes qui le constituent.* ».

7. Enfin, aux termes de l'article 2 du décret du 29 décembre 2022 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon : « *Les chiffres de la population municipale et de la population totale des communes, des cantons et des arrondissements sont arrêtés aux valeurs figurant dans les tableaux consultables sur le site Internet de l'Institut national de la statistique et des études économiques (www.insee.fr).* » et aux termes de l'article 3 du même décret : « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le chiffre de la population totale est celui auquel il convient de se référer pour l'application des lois et règlements à compter du 1er janvier 2023.* ».

8. Pour refuser de délivrer l'autorisation sollicitée par la SARL Oxialive, le préfet du Var a considéré que le dispositif lumineux projeté était implanté au sein de la commune de Puget-sur-Argens, agglomération qui compte moins de 10 000 habitants selon le dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et que l'unité urbaine de Fréjus à laquelle appartient cette agglomération abrite seulement 99 692 habitants en additionnant la population municipale des trois communes qui la composent.

9. Il ressort des pièces du dossier et notamment des chiffres des populations légales millésimées 2020 publiées par l'Institut national des statistiques et études économiques (INSEE), calculées conformément au décret du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population, authentifiées par le décret du 29 décembre 2022 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023, que si la population totale de la commune de Puget-sur-Argens s'élève seulement à 8 173 habitants, comme l'a relevé le préfet du Var lui-même dans l'arrêté attaqué, l'unité urbaine de Fréjus à laquelle appartient cette même commune et dont il n'est pas contesté qu'elle présente une zone de bâti continu, atteint une population de 101 231 habitants si l'on y ajoute la population totale de la commune éponyme, laquelle s'élève à 56 598 habitants, et celle de la commune de Saint-Raphaël qui comprend 36 460 habitants, soit au total un chiffre supérieur au seuil de 100 000 habitants fixé par le 2^{ème} alinéa de l'article R. 581-34 du code de l'environnement, en-dessous duquel la publicité lumineuse est interdite en agglomération. Il ne résulte d'aucun texte de nature législative ou réglementaire ni d'aucune règle jurisprudentielle que le calcul de la population de l'agglomération et de l'unité urbaine, au sens et pour l'application de l'article R. 581-34 du code de l'environnement, devrait s'effectuer sur la base de la seule population municipale qui exclut certaines personnes qui résident sur le territoire communal telles que, selon la définition qu'en donne l'INSEE, les mineurs dont la résidence familiale est dans une autre commune mais qui

résident, du fait de leurs études, dans la commune, les personnes majeures âgées de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et qui résident dans une autre commune pour leurs études, les personnes ayant une résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une communauté d'une autre commune, dès lors que la communauté relève des services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, établissements sociaux de moyen ou de long séjour, maisons de retraite, foyers et résidences sociales, des communautés religieuses et des casernes ou établissements militaires. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être accueilli.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la SARL Oxialive est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 27 juillet 2023 du préfet du Var et de la décision par laquelle cette même autorité a rejeté son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...)* ».

12. La société requérante demande au tribunal d'enjoindre au préfet du Var de lui délivrer l'autorisation sollicitée dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir. Toutefois, en application des dispositions de l'article L. 581-3-1 du code de l'environnement, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024, qui transfère les compétences en matière de police de la publicité au maire agissant au nom de la commune ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale, le préfet du Var n'est pas compétent pour assurer l'exécution du présent jugement. Par suite, les conclusions à fin d'injonction sont mal dirigées et ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais du litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la SARL Oxialive et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 27 juillet 2023 par lequel le préfet du Var a refusé de délivrer à la SARL Oxialive un dispositif publicitaire numérique sur un emplacement situé dans le parking du magasin « Saint-Maclou », route nationale n° 7 à Puget-sur-Argens, est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la SARL Oxialive une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SARL Oxialive et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Copie en sera adressée au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 29 juin 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Bernabeu, présidente,
M. Riffard, premier conseiller,
Mme Soddu, première conseillère.

La présente décision a été rendue publique par mise à disposition au greffe du tribunal le 23 juillet 2026.

Le rapporteur,

Signé

D. RIFFARD

La présidente,

Signé

M. BERNABEU

La greffière,

Signé

G. BODIGER

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la 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,