

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 22NT00370

SAS PIXITY

Mme Cécile Ody
Rapporteuse

M. Alexis Frank
Rapporteur public

Audience du 21 mars 2024
Décision du 9 avril 2024

02-01-04-02-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes
(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Cocktail Développement et la société Pixity ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 6 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de Brest métropole a approuvé la révision de son règlement local de publicité.

Par un jugement n° 2000437 du 9 décembre 2021, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 9 février, 19 juillet et 23 septembre 2022, la société Pixity, représentée par Me Tertrais, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes ;

2°) d'annuler la délibération du 6 décembre 2019 du conseil communautaire de Brest métropole ;

3°) de mettre à la charge de Brest métropole le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est entaché d'un défaut de motivation ; les premiers juges n'ont pas répondu aux moyens tirés, d'une part, de ce que la définition de la zone 4 retenue par le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité est entachée d'une erreur de droit au regard de l'article L. 581-2 du code de l'environnement et d'erreur manifeste d'appréciation et, d'autre part, de ce que le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité édicte une interdiction générale et absolue de la publicité numérique de grand format dans les zones 5, 6, 7 et 8 ;

S'agissant du règlement local de publicité de Brest Métropole dans son ensemble :

- il a été pris en violation de l'article R. 581-73 du code de l'environnement s'agissant de la justification des choix retenus dans le rapport de présentation ;
- il est entaché de vices de procédure affectant la phase de concertation ;

S'agissant du règlement de la publicité et des pré-enseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

- les dispositions limitant la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m² maximum sur l'ensemble du territoire concerné et plus particulièrement dans les zones 4, 5, 6, 7 et 8, constituent une interdiction générale et absolue, laquelle porte atteinte à la liberté du commerce et aux règles de la concurrence, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, s'impose sans discernement sur tout le territoire en violation de l'article L. 581-14 du code de l'environnement et constitue une rupture d'égalité ;

- ces dispositions sont entachées de vices de procédure dès lors qu'elles ne procèdent pas de l'enquête publique et qu'elles ne sont pas justifiées dans le rapport de présentation ;

- la délimitation des zones de publicité restreinte 4, 6 et 7 est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

- l'illégalité des zonages 4, 6 et 7 entache d'illégalité les règles applicables dans ces zones ;

- les dispositions interdisant en zone 6 tous les dispositifs publicitaires scellés au sol ou posés directement sur le sol sur le domaine privé constituent une interdiction générale et absolue entachée d'illégalité et ne sont pas justifiées au regard de l'objectif de protection du cadre de vie au sens de l'article L. 581-2 du code de l'environnement ;

- les dispositions régissant la densité des dispositifs publicitaires dans les zones 5, 6 et 7 sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles n'offrent aucune garantie quant au contrôle de la densité des dispositifs, qu'elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie et qu'elles portent une atteinte non justifiée au droit de propriété ;

- les dispositions étendant la plage horaire d'extinction des publicités lumineuses de 23 heures à 6 heures du matin sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles ne sont pas justifiées au regard de l'objectif de protection du cadre de vie au sens de l'article L. 581-2 du code de l'environnement et qu'elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ;

- les dispositions interdisant tous les dispositifs publicitaires numériques en zone 4 sont entachées d'illégalité, dès lors qu'elles ne procèdent pas de l'enquête publique et apportent une modification substantielle à l'économie générale du règlement local de publicité et qu'elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression ;

S'agissant du règlement des enseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

- les dispositions interdisant toutes les enseignes numériques dans les zones 1 et 2 du territoire concerné sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles portent une atteinte excessive à la liberté du commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression ;

- elles constituent une rupture d'égalité.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 juin et 17 novembre 2022 (ce dernier n'ayant pas été communiqué), Brest métropole, représentée par Me Gosseye, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de la société Pixity le versement de la somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société Pixity ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération du 6 décembre 2019 du conseil communautaire de Brest métropole ;
- aucun des moyens invoqués par la requérante n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Ody,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- les observations de Me Tertrais, pour la société Pixity et celles de Me Davy substituant Me Gosseye, pour Brest Métropole.

Une note en délibéré, enregistrée le 22 mars 2024, a été présentée pour Brest métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement n° 2000437 du 9 décembre 2021, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de la société Cocktail Développement et de la société Pixity tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de Brest Métropole a approuvé la révision de son règlement local de publicité, lequel comprend notamment un règlement de la publicité et des préenseignes et un règlement des enseignes. La société Pixity relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En premier lieu, il ressort des pièces de la procédure que les premiers juges ont examiné le moyen tiré de ce que le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité édicte une interdiction générale et absolue de la publicité numérique de grand format sur le territoire de Brest Métropole, aux points 10 à 20 du jugement attaqué. Il ressort des termes mêmes de ce jugement que le tribunal administratif de Rennes a examiné le moyen pour l'ensemble des zones concernées, notamment pour les zones 5, 6, 7 et 8. Par suite, les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments invoqués à l'appui du moyen, notamment les arguments spécifiques à chacune de ces zones, ont suffisamment répondu, contrairement à ce qui est soutenu, au moyen invoqué par la société Pixity.

3. En second lieu, en revanche, il ressort des pièces de la procédure que la société Pixity a invoqué dans son mémoire enregistré le 29 octobre 2021, lequel a été communiqué, un moyen nouveau tiré de ce que la définition de la zone 4 ne respecte pas l'article L. 581-2 du code de l'environnement et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Ce moyen n'a pas été visé par les premiers juges et n'a pas été examiné. Dès lors, le jugement attaqué est entaché d'un défaut de réponse à un moyen qui n'était pas inopérant.

4. Toutefois, l'insuffisance de motivation n'a pas pour effet d'entacher d'irrégularité l'ensemble du jugement de première instance mais n'affecte la régularité que de la seule partie divisible de ce jugement statuant sur les conclusions au soutien desquelles avait été soulevé le moyen demeuré sans réponse. Dans ces conditions, le jugement doit être annulé en tant seulement qu'il rejette les conclusions présentées par la société Pixity tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 approuvant la révision du règlement local de publicité de Brest Métropole en tant qu'elle concerne la zone 4 définie au titre du règlement de la publicité et des préenseignes.

5. Il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement sur ces conclusions par la voie de l'évocation et de statuer par l'effet dévolutif de l'appel sur les autres conclusions présentées par la société Pixity devant le tribunal administratif de Rennes.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 contestée en tant qu'elle concerne la zone 4 du règlement de la publicité et des préenseignes :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par Brest Métropole à la demande de première instance :

6. Il ressort des pièces du dossier, notamment d'un extrait d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés que la société Pixity exerce une activité professionnelle de communication et régie publicitaire et s'est spécialisée dans l'implantation de panneaux numériques d'information municipale et publicitaires et dans la commercialisation d'enseignes numériques. Il est constant que la société exerce son activité sur le territoire de Brest Métropole dont le règlement local de publicité approuvé par la délibération du 6 décembre 2019 litigieuse édicte plusieurs dispositions susceptibles d'affecter directement l'exercice de son activité et d'entraîner une diminution de son chiffre d'affaires. Par suite, la société Pixity justifie d'un intérêt à agir contre la délibération du 6 décembre 2019 et la fin de non-recevoir opposée par Brest Métropole doit être écartée.

En ce qui concerne le cadre juridique :

7. D'une part, aux termes de l'article L. 581-1 du code de l'environnement : « *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions du présent chapitre.* ». Aux termes de l'article L. 581-2 du même code : « *Afin d'assurer la protection du cadre de vie, le présent chapitre fixe les règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens précisé par décret en Conseil d'Etat. (...)* ». Aux termes de l'article L. 581-3 du même code : « *Au sens du présent chapitre : / 1° 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 ; / 2° Constitue une enseigne*

toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ; / 3° Constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée. ». Aux termes de l'article L. 581-9 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « Dans les agglomérations, et sous réserve des dispositions des articles L. 581-4 et L. 581-8, la publicité est admise. Elle doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses au sens du chapitre III du présent titre, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées. Ce décret précise également les conditions d'utilisation comme supports publicitaires du mobilier urbain installé sur le domaine public. / (...) 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. ».

8. D'autre part, 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, (...) peut élaborer sur l'ensemble du territoire de l'établissement public (...) un règlement local de publicité qui adapte les dispositions prévues aux articles L. 581-9 et L. 581-10. / Sous réserve des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-13, le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national (...)* ». Aux termes de l'article R. 581-74 du code de l'environnement : « *La partie réglementaire comprend les prescriptions adaptant les dispositions prévues aux articles L. 581-9 et L. 581-10, ainsi que, le cas échéant, les prescriptions mentionnées aux articles L. 581-14-4, R. 581-66 et R. 581-77 et les dérogations prévues par le I de l'article L. 581-8. / Les prescriptions du règlement local de publicité peuvent être générales ou s'appliquer aux seules zones qu'il identifie.* ». Aux termes en outre de l'article R. 581-78 du même code : « *Le ou les documents graphiques font apparaître sur l'ensemble du territoire de la commune ou de l'intercommunalité les zones et, le cas échéant, les périmètres, identifiés par le règlement local de publicité et sont annexés à celui-ci. (...)* ».

9. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'un règlement local de publicité peut 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, préenseigne ou enseigne ou certaines catégories de publicité, préenseigne ou enseigne en fonction des procédés ou des dispositifs utilisés.

10. Le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole approuvé par la délibération du 6 décembre 2019 délimite et définit huit zones dont les limites sont précisées sur un document graphique et énonce les dispositions spécifiques à chaque zone. La zone 1 correspond aux « espaces de nature, emblématiques et hors agglomération », la zone 2 aux « espaces de centralité », la zone 3 aux « secteurs d'intérêt patrimonial », la zone 4 aux « espaces urbains mixtes », la zone 5 aux « zones d'activités », la zone 6 aux « abords du tramway », la zone 7 aux « axes structurants » et enfin la zone 8 à « l'aéroport ». En outre, le règlement de la publicité et des préenseignes prévoit des dispositions différentes en fonction des supports que sont les dispositifs publicitaires sur bâtiment, clôture ou mur, les dispositifs publicitaires scellés au sol ou posés directement sur le sol et, enfin, les publicités supportées par le mobilier urbain, lequel comprend, au vu des articles R. 581-43 à R. 581-46 du code de l'environnement, les abris destinés au public, les kiosques à journaux ou

autres kiosques à usage commercial édifiés sur le domaine public, les colonnes porte-affiches et les mâts porte-affiches.

11. Il ressort des pièces du dossier que le règlement litigieux prévoit que tous les dispositifs publicitaires sont interdits dans la zone 1 et que tous les dispositifs publicitaires ne doivent pas dépasser une surface de 2 m² dans la zone 2. En outre, le règlement prévoit que, dans la zone 4, tous les dispositifs publicitaires numériques sont interdits et que, dans les zones 3, 5, 6, 7 et 8, la surface des dispositifs publicitaires numériques ne doit pas dépasser 2 m² quel que soit le support, alors que les dispositifs publicitaires dits « traditionnels » sont autorisés dans ces zones pour une surface pouvant aller jusqu'à 8 m².

En ce qui concerne la régularité de la procédure de révision du règlement local de publicité de Brest Métropole :

12. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *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. / Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la métropole de Lyon ou le maire peut recueillir l'avis de toute personne, de tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris, le cas échéant, des collectivités territoriales des Etats limitrophes. (...)* ».

13. D'autre part, aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, anciennement codifié à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme : « *Font 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 : / 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme (...)* ».

14. Ni les dispositions précitées ni aucune autre disposition n'imposent que les sociétés d'affichage soient personnellement informées du processus d'élaboration ou de révision d'un règlement local de publicité. Il ressort en outre des pièces du dossier que, par une délibération du 27 mars 2015, le conseil de Brest métropole a prescrit la révision de son règlement local de publicité et a défini les modalités de la concertation préalable en référence à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. La délibération prévoyait ainsi la mise à disposition dans les mairies de registres destinés à recueillir les remarques et propositions des acteurs locaux et de la population, des réunions publiques d'écoute et d'information aux étapes clés de la phase d'élaboration, une large information au moyen de différents supports notamment des articles dans la presse locale, dans les bulletins municipaux et sur le site internet de Brest Métropole. Par la délibération du 26 avril 2019, le bilan de la concertation a été dressé et le projet de règlement local de publicité arrêté. Il ressort de cette délibération que les modalités précitées de la concertation ont été respectées, notamment que des professionnels de l'affichage ont été rencontrés les 21 novembre 2018 et 1^{er} mars 2019 afin d'échanger sur les orientations générales, ces réunions ayant permis de « faire émerger des propositions réglementaires équilibrées entre les enjeux paysagers et d'exercice de l'activité d'affichage publicitaire ». Dans ces conditions, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de concertation préalable à l'approbation du règlement local de publicité litigieux doit être écarté comme manquant en fait.

15. En second 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* ».

16. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation du règlement local de publicité de Brest Métropole comprend un diagnostic, définit les orientations et objectifs et explique les choix retenus au regard de ces orientations et objectifs conformément aux dispositions précitées. Par ailleurs, la requérante ne peut utilement soutenir, pour contester le rapport de présentation, que les auteurs du règlement local de publicité ne pouvaient légalement justifier la délimitation des différents zonages en faisant référence à des éléments qui seraient étrangers à la protection du cadre de vie, cette branche du moyen concernant en réalité la légalité interne du règlement local de publicité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 581-73 du code de l'environnement ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité de la définition de la zone 4 du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

17. Le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole définit huit zones de publicité restreinte auxquelles s'appliquent des dispositions spécifiques à chaque zone. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation et du document cartographique identifiant les zonages concernés que la zone 4 couvre les « espaces urbains mixtes » définis comme constituant des zones à dominante urbaine dans lesquelles se côtoient de l'habitat, des commerces, des équipements et des axes de communication. Si la société Pixity soutient que la zone 4 ne présente pas de caractéristiques propres permettant d'y voir un cadre de vie spécifique distinct des autres, il ressort toutefois des pièces du dossier que la zone 4 se caractérise précisément par un enchevêtrement étroit de ces différents types d'occupation des sols, dont le caractère inextricable justifie la délimitation d'une zone spécifique présentant des enjeux propres au regard de la protection du cadre de vie, d'autant qu'il ressort également du rapport de présentation que ces espaces urbains mixtes constituent « les paysages du quotidien côtoyés par la majorité de la population ». Dès lors, la définition de la zone 4 retenue par le règlement de la publicité et des préenseignes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la légalité des dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole interdisant dans la zone 4 tous les dispositifs numériques :

18. En premier lieu, ainsi qu'il est énoncé au point 17, la définition de la zone 4 au titre du règlement de la publicité et des préenseignes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'illégalité de cette zone entacherait d'illégalité l'ensemble des dispositions qui lui sont applicables.

19. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire.* ». En outre, aux termes de l'article L. 153-21 du même code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, 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 : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; (...) ».

20. Il résulte de ces dispositions, qui s'appliquent à l'élaboration des règlements locaux de publicité en vertu des dispositions de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement citées au point 12, 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 enquêteur 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.

21. Il ressort des pièces du dossier que le projet de règlement de la publicité et des préenseignes de Brest Métropole prévoyait, dans sa version arrêtée avant l'enquête publique, dans la zone 4, que les dispositifs publicitaires numériques ne devaient pas excéder une surface de 2,5 m². Il ressort cependant des termes du règlement approuvé par la délibération du 6 décembre 2019 que, dans la zone 4, tous les dispositifs numériques sont interdits. Dès lors, le règlement de la publicité et des préenseignes a été modifié, s'agissant des dispositions applicables à la zone 4, après l'enquête publique.

22. Il ressort des pièces du dossier, notamment du diagnostic du rapport de présentation du règlement local de publicité litigieux, que sous l'effet du développement technologique, les dispositifs de publicité numérique sont en croissance et que, par leur luminosité, ils peuvent être à l'origine de nuisances pour les paysages et pour le cadre de vie des populations. Le rapport de présentation relève également que la publicité lumineuse est source de consommation énergétique qu'il est nécessaire de maîtriser. Il ressort enfin du rapport de présentation que les communes de Brest Métropole ont la volonté de trouver une cohérence entre la réglementation de la publicité et le contexte dans lequel elle s'implante. Par ailleurs, la zone 4 délimitée par le règlement de la publicité et des préenseignes correspond aux « espaces urbains mixtes » et se caractérise par un enchevêtrement étroit d'habitat, de commerces, d'équipements et d'axes de communication. Il ressort également du rapport de présentation que ces espaces urbains mixtes constituent « les paysages du quotidien côtoyés par la majorité de la population » et présentent dès lors des enjeux forts au regard de la protection du cadre de vie. Par ailleurs, il ressort du rapport du commissaire enquêteur ainsi que de son avis et de ses conclusions, que plusieurs observations recueillies au cours de l'enquête publique ont trait aux publicités lumineuses et numériques, confirmant ainsi que ces dispositifs constituent une préoccupation de nombreux particuliers et associations locales, deux observations allant au demeurant dans le sens d'une interdiction totale des dispositifs numériques. Dans ces conditions, la modification apportée au règlement de la publicité et des préenseignes procède de l'enquête publique. Par ailleurs, elle ne remet pas en cause l'économie générale du projet, dont il ressort du rapport de présentation que les dispositifs publicitaires numériques constituaient dès avant l'enquête publique une préoccupation des auteurs du règlement local de publicité au regard de la protection du cadre de vie, précisément dans les zones résidentielles. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions interdisant les dispositifs publicitaires numériques dans la zone ont été prises en violation des dispositions précitées du code de l'urbanisme doit être écarté.

23. En troisième lieu, 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 et les règles de concurrence. 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 en zone de publicité restreinte qui, tout en ayant pour objectif la protection du cadre de vie, est susceptible d'affecter l'activité économique de l'affichage et il appartient aux auteurs du règlement local de publicité de veiller à ce que les mesures de police ainsi prises ne portent aux règles de la concurrence que les atteintes justifiées au regard des objectifs de la réglementation de l'affichage.

24. Ainsi qu'il est dit au point 17, la zone 4 correspond aux « espaces urbains mixtes », qui présentent des enjeux forts au regard de la protection du cadre de vie. L'article P.4.6 du règlement de la publicité et des préenseignes interdit en zone 4 tous les dispositifs numériques quels qu'en soient la taille et le support, alors que les dispositifs traditionnels, y compris lumineux, sont autorisés et peuvent atteindre une surface de 8 m² pour les panneaux sur bâtiment, clôture ou mur. Il ressort cependant du rapport de présentation que tous les dispositifs publicitaires sont susceptibles d'être à l'origine de nuisances pour le cadre de vie et les paysages, sans que la différence de traitement des dispositifs numériques par rapport aux dispositifs traditionnels ne trouve de justifications suffisantes pour permettre au règlement local de publicité d'interdire dans la zone 4 tous les dispositifs numériques, alors que de tels dispositifs sont autorisés dans les zones 2 et 3 correspondant respectivement aux « espaces de centralité » et aux « secteurs d'intérêt patrimonial », zones dont le rapport de présentation précise qu'elles nécessitent une protection forte du patrimoine bâti ou naturel et des abords des monuments historiques. Il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que les dispositifs numériques seraient à l'origine de nuisances si importantes que leur interdiction pure et simple, quelle que soit leur taille, s'imposerait dans toute la zone 4. Dans ces conditions, les dispositions du règlement de la publicité et des enseignes de Brest Métropole qui interdisent, dans la zone 4, tous les dispositifs numériques, portent une atteinte à la liberté du commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression, qui n'est pas justifiée au regard des objectifs de la réglementation de l'affichage.

25. Il résulte de ce qui précède que la société Pixity est fondée à demander l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 approuvant la révision du règlement local de publicité de Brest Métropole en tant que le règlement de la publicité et des préenseignes interdit dans la zone 4 tous les dispositifs numériques.

Sur les autres conclusions présentées par la société Pixity, sur lesquelles il est statué par l'effet dévolutif de l'appel :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par Brest Métropole à la demande de première instance :

26. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés au point 6 du présent arrêt, la fin de non-recevoir opposée par Brest Métropole tirée du défaut d'intérêt à agir de la société Pixity doit être écartée.

En ce qui concerne la régularité de la procédure de révision du règlement local de publicité de Brest Métropole :

27. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux points 12 à 16 du présent arrêt, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de concertation préalable à la révision du règlement local de publicité de Brest Métropole et celui tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 581-73 du code de l'environnement doivent être écartés.

En ce qui concerne la légalité de la définition de la zone 6 du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

28. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation et du document cartographique identifiant les zonages retenus par le règlement de la publicité et des préenseignes, que la zone 6 correspond aux « abords du tramway » et représente le corridor du tramway actuel élargi à une zone tampon de 20 mètres de part et d'autre de l'axe. Il ressort en outre des pièces du dossier que les abords du tramway ont été aménagés avec soin par des paysagistes et des urbanistes pour créer un espace fonctionnel et qualitatif pour le cadre de vie des usagers de la ligne de tramway et de ses riverains. Les abords du tramway d'une largeur totale de 40 mètres constituent dès lors une zone à part entière avec ses propres enjeux relatifs à la protection du cadre de vie et ce, en dépit de la circonstance que la ligne de tramway traverse des zones d'habitat ou des zones commerciales. Par suite, doit être écarté le moyen tiré de ce que la délimitation de la zone 6, correspondant aux « abords du tramway », serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la légalité des dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité interdisant dans la zone 6 tous les dispositifs publicitaires scellés au sol ou posés directement sur le sol sur le domaine privé :

29. En premier lieu, ainsi qu'il est énoncé au point 28 du présent arrêt, la définition de la zone 6 du règlement de la publicité et des préenseignes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'illégalité de ces zonages entacherait d'illégalité l'ensemble des dispositions qui leur est applicable.

30. En second lieu, aux termes de l'article P.6.2 du règlement de la publicité et des préenseignes : « *Les dispositifs publicitaires et les préenseignes scellés au sol ou posés directement sur le sol sont interdits sur domaine privé. (...)* ».

31. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation, qu'ainsi qu'il est exposé au point 16, la zone 6 correspond aux abords du tramway lesquels ont été aménagés avec soin par des paysagistes et des urbanistes pour créer un espace fonctionnel et qualitatif pour le cadre de vie des usagers de la ligne de tramway et de ses riverains. Il ressort également du rapport de présentation que les abords du tramway ne doivent pas être impactés par des dispositifs publicitaires qui seraient installés trop près de la ligne de tramway ou perpendiculairement à la voie et que le domaine public est réservé au mobilier urbain fourni exclusivement par le prestataire de Brest Métropole et dont le positionnement, la conception et l'entretien sont étudiés pour limiter l'impact sur le paysage. Contrairement à ce que soutient la requérante, l'interdiction sur le domaine privé des dispositifs publicitaires scellés au sol ou posés directement sur le sol n'interdit pas l'implantation de tout dispositif de publicité dans la zone 6 dans la mesure où l'article P.6.1 du règlement de la publicité et des préenseignes applicables à cette zone autorisent les dispositifs publicitaires sur bâtiment, clôture et mur. Par suite, les

dispositions litigieuses de l'article P.6.2 sont justifiées au regard de l'objectif de protection du cadre de vie au sens de l'article L. 581-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne la légalité de la définition de la zone 7 du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

32. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation et du document cartographique identifiant les zonages retenus par le règlement de la publicité et des préenseignes, que la zone 7 correspond aux « axes structurants » de la métropole brestoise qui voient passer plus de 5 000 véhicules par jour. Le rapport de présentation relève que les grands axes, les entrées de ville et les intersections sont des secteurs recherchés par les exploitants de dispositifs publicitaires alors même que certains axes et intersections participent de l'image de la métropole dans une perspective d'accueil qualitatif. Ce faisant, les axes structurants présentent des enjeux qui leur sont propres au regard de la protection des paysages et du cadre de vie. Par suite, la définition de la zone 7 par le règlement de la publicité et des préenseignes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la légalité des dispositions régissant la densité des dispositifs publicitaires dans les zones 5, 6 et 7 du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole :

33. En premier lieu, ainsi qu'il est énoncé aux points 28 et 32 du présent arrêt, la définition des zones 6 et 7 du règlement de la publicité et des préenseignes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'illégalité de ces zonages entacherait d'illégalité l'ensemble des dispositions qui leur est applicable.

34. En deuxième lieu, 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. / II. - 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. ».*

35. Le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité litigieux prévoit des règles limitant la densité des dispositifs publicitaires notamment dans les zones 5, 6 et 7. Aux termes de l'article P.5.5 : *« Il ne peut être installé de dispositifs publicitaires scellés au sol sur les unités foncières ou au droit des unités foncières dont le côté bordant la voie*

ouverte à la circulation publique est inférieur à 20 m linéaires. (...) / Il est admis un dispositif par unité foncière. Toutefois, lorsque l'unité foncière présente une longueur supérieure ou égale à 40 m, il est admis un second dispositif ». Aux termes de l'article P.6.5 : « *Il ne peut pas être installé de dispositifs publicitaires scellés au sol au droit des unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est inférieur à 20 m linéaires. (...) / Il est admis un dispositif par unité foncière* ». Enfin, aux termes de l'article P. 7.5 : « *Il ne peut être installé de dispositifs publicitaires scellés au sol sur les unités foncières ou au droit des unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est inférieur à 20 m linéaires. (...) / Il est admis un dispositif par unité foncière* ».

36. Il résulte des dispositions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement que le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national. Dès lors que l'article R. 581-25 du code de l'environnement régit la densité des dispositifs publicitaires en limitant le nombre de dispositifs en fonction de la longueur du côté bordant la voie ouverte à la circulation publique de chaque unité foncière, sans faire référence à une quelconque distance entre chaque dispositif, la société Pixity n'est pas fondée à soutenir que le règlement local de publicité de Brest Métropole aurait dû prévoir de telles règles d'inter-distance. Enfin, les dispositions litigieuses reposent sur des situations objectivement différentes, fondées sur la longueur du linéaire du côté de chaque unité foncière bordant la voie ouverte à la circulation publique selon qu'elle est supérieure ou non à 20 mètres. Par suite, les dispositions litigieuses ne constituent ni une rupture d'égalité ni une atteinte non justifiée au droit de propriété et au droit d'en disposer librement. En tout état de cause, la requérante ne peut utilement soutenir que des dispositions prévoyant une distance minimale entre les dispositifs publicitaires scellés au sol seraient plus adaptées que celle prévues par le règlement local de publicité pour limiter la densité des dispositifs, dès lors qu'il n'appartient au juge de l'excès de pouvoir que de statuer sur la légalité des règles édictées et non sur leur opportunité.

37. En troisième lieu, il ressort du rapport de présentation que la zone 5 correspondant aux « zones d'activités » et la zone 7 correspondant aux « axes structurants » constituent des secteurs recherchés par les professionnels de l'affichage, marqués par une concentration des dispositifs publicitaires, laquelle nuit à la qualité du cadre de vie. En outre, ainsi qu'il est exposé au point 31, la zone 6 correspondant aux abords du tramway fait l'objet d'une protection particulière en raison de la qualité de ses aménagements. Par suite, les dispositions litigieuses répondent à un objectif de diminution de la concentration des dispositifs publicitaires dans les zones 5 et 7 et plus généralement à un objectif de protection du cadre de vie dans la zone 6. Contrairement à ce que soutient la requérante, ces dispositions n'aboutissent pas à priver les professionnels de l'affichage de la possibilité d'exercer leur métier et ne constituent pas une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie.

En ce qui concerne la légalité des dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole étendant la plage horaire d'extinction des publicités lumineuses de 23 heures à 6 heures du matin :

38. Aux termes de l'article R. 581-35 du code de l'environnement : « *Les publicités lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, à l'exception de celles installées sur l'emprise des aéroports et des marchés d'intérêt national, et de celles supportées par le mobilier urbain affecté aux services de transport et durant les heures de fonctionnement desdits services, à condition, pour ce qui concerne les publicités numériques, qu'elles soient à images fixes. (...)* ».

39. Le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole prévoit que dans toutes les zones où la publicité lumineuse est autorisée, elle doit toutefois être éteinte entre 23 heures et 6 heures du matin. Ce faisant, le règlement local de publicité litigieux étend la plage horaire d'extinction de la publicité lumineuse prévue par les dispositions précitées de l'article R. 581-35 du code de l'environnement, valant règlement national de publicité.

40. Il ressort des pièces du dossier, notamment du diagnostic du rapport de présentation du règlement local de publicité litigieux, que sous l'effet du développement technologique, les dispositifs de publicité numérique sont en croissance et que, par leur luminosité, ils peuvent être à l'origine de nuisances pour les paysages et pour le cadre de vie des populations. Le rapport de présentation relève également que la publicité lumineuse est source de consommation énergétique qu'il est nécessaire de maîtriser. Il ressort en outre, notamment, des dispositions de l'article L. 581-9 précité du code de l'environnement que la prévention des nuisances lumineuses et les économies d'énergie relèvent de la protection du cadre de vie au sens de l'article L. 581-2 du code de l'environnement. Dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que Brest Métropole aurait poursuivi une finalité que la loi ne lui avait pas assignée en édictant les dispositions litigieuses imposant l'extinction des publicités lumineuses entre 23 heures et 6 heures du matin. Par suite, le détournement de pouvoir ainsi allégué n'est pas établi. En outre, la circonstance que la plage horaire d'extinction des dispositifs publicitaires lumineux soit allongée de deux heures par rapport à ce que prévoient les dispositions du règlement national ne permet pas à elle seule de caractériser une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

En ce qui concerne la légalité des dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité limitant la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m² maximum sur l'ensemble du territoire de Brest Métropole :

41. Le règlement de la publicité et des préenseignes prévoit que tous les dispositifs publicitaires sont interdits dans la zone 1 et que tous les dispositifs publicitaires ne doivent pas dépasser une surface de 2 m² dans la zone 2. En outre, le règlement prévoit que, dans la zone 4, tous les dispositifs publicitaires numériques sont interdits et que, dans les zones 3, 5, 6, 7 et 8, la surface des dispositifs publicitaires numériques ne doit pas dépasser 2 m² quel que soit le support, alors que les dispositifs publicitaires dits « traditionnels » sont autorisés pour une surface pouvant aller jusqu'à 8 m². Contrairement à ce que soutient la requérante, la surface des dispositifs publicitaires numériques n'est pas limitée à 2 m² maximum sur l'ensemble du territoire de Brest Métropole mais uniquement dans les zones 2, 3, 5, 6, 7 et 8.

42. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que si le règlement de la publicité et des préenseignes arrêté et soumis à enquête publique prévoyait de limiter la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2,5 m², le règlement prévoit dans sa version approuvée une surface maximale de 2 m². Dès lors, le règlement arrêté a été modifié après l'enquête publique. Il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment des termes mêmes de la délibération du 6 décembre 2019, que les surfaces initialement autorisées comprenaient l'affichage et l'encadrement alors que les dispositions du code de l'environnement ne régissent que les dispositifs d'affichage et non l'encadrement. Les auteurs du règlement local de publicité ont dès lors procédé à une simple correction d'erreurs matérielles, laquelle n'a pas à procéder de l'enquête publique et ne remet pas en cause l'économie générale du projet. Par suite, la modification litigieuse, approuvée par la délibération du 6 décembre 2019, n'a pas été prise en violation des dispositions des articles L. 153-19 et L. 153-21 du code de l'urbanisme.

43. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 581-41 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *Une publicité numérique ne peut avoir une surface unitaire supérieure à 8 mètres carrés ni s'élever à plus de 6 mètres au-dessus du niveau du sol. / (...) Afin d'éviter les éblouissements, les dispositifs publicitaires numériques situés à l'intérieur des agglomérations et, en dehors des agglomérations, sur l'emprise des aéroports (...), sont équipés d'un système de gradation permettant d'adapter l'éclairage à la luminosité ambiante.* ».

44. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation du règlement local de publicité litigieux, que le diagnostic met en évidence que, sous l'effet du développement technologique, les dispositifs de publicité numérique sont en croissance et que, par leur luminosité, ils peuvent être à l'origine de nuisances pour les paysages et pour le cadre de vie des populations. Le rapport de présentation relève également que la publicité lumineuse est source de consommation énergétique qu'il est nécessaire de maîtriser. Il ressort encore du rapport de présentation que les communes de Brest Métropole ont la volonté de trouver une cohérence entre la réglementation de la publicité et le contexte dans lequel elle s'implante et relèvent que la présence de dispositifs publicitaires de grand format présente peu de lien avec la vocation des zones résidentielles, sauf le long des grands axes automobiles traversant ses zones. Il ressort également des pièces du dossier que les dispositions publicitaires de grand format, quelles que soient leurs caractéristiques techniques (papier, lumineux, numérique), présentent une visibilité différente, ne s'adressent pas à la même clientèle et ne répondent pas aux mêmes besoins que les dispositifs d'une surface de 2 m² ou moins. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que les dispositifs publicitaires numériques de grand format seraient nécessairement plus visibles que les dispositifs traditionnels de grand format dès lors que la luminosité des panneaux numériques est réglementée et que les dispositifs publicitaires numériques situés à l'intérieur des agglomérations et, en dehors des agglomérations, sur l'emprise des aéroports, doivent être équipés d'un système de gradation permettant d'adapter l'éclairage à la luminosité ambiante ainsi que le prévoient les dispositions précitées de l'article R. 581-41 du code de l'environnement.

45. Il ressort des pièces du dossier que la zone 5 correspondant aux « zones d'activités », la zone 7 correspondant aux « axes structurants » et la zone 8 correspondant à « l'aéroport » ne sont pas des zones à vocation résidentielle, de sorte que les enjeux au regard de la protection des paysages et du cadre de vie et de la lutte contre les nuisances lumineuses ne sont pas aussi forts que ceux touchant les zones d'habitat. Compte tenu des caractéristiques de ces trois zones, les dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes qui limitent la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m² dans ces zones, alors que les dispositifs publicitaires traditionnels de grand format sont autorisés dans la limite de 8 m² de surface dans les mêmes zones, portent une atteinte excessive à la liberté de commerce et aux règles de concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression au regard de l'objectif recherché de protection du paysage et du cadre de vie.

46. En troisième lieu, dans les zones 5, 7 et 8, l'interdiction des dispositifs de publicité numérique de grand format constitue une différence de traitement entre ces dispositifs et les autres dispositifs de publicité qui n'est pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général et la société requérante est dès lors fondée à soutenir que cette différence de traitement crée une rupture d'égalité illégale.

47. En quatrième lieu, dès lors que la surface de tous les dispositifs publicitaires est limitée à 2 m² dans la zone 2, les moyens tirés de ce que les dispositions litigieuses applicables à cette zone 2 portent une atteinte excessive à la liberté de commerce et aux règles de la concurrence et de ce qu'elles créent une rupture d'égalité ne peuvent qu'être écartés.

48. En cinquième lieu, eu égard aux caractéristiques des zones 3 et 6, lesquelles présentent de forts enjeux au regard de la protection des paysages et du cadre de vie, les dispositions litigieuses ne portent pas une atteinte excessive à la liberté de commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression et n'entraînent pas une rupture d'égalité.

En ce qui concerne la légalité des dispositions du règlement des enseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole interdisant les enseignes numériques dans les zones 1 et 2 :

49. Le règlement des enseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole définit trois zones dans lesquelles s'appliquent des dispositions différentes. La zone 1 correspond aux « espaces de nature, emblématiques, patrimoniaux et hors agglomération, la zone 2 aux « espaces urbains mixtes » et la zone 3 aux « zones d'activités ». Les articles E.1.5 et E.2.5 du règlement des enseignes, applicables aux zones 1 et 2, interdisent les enseignes constituant une source lumineuse directe à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence.

50. Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation, que le diagnostic constate une surenchère d'enseignes créant un effet de masse peu qualitatif pour le paysage et une hétérogénéité des enseignes portant préjudice à un contexte urbain homogène et à forte valeur patrimoniale. Il ressort également des orientations générales retenues par le rapport de présentation, s'agissant des enseignes, que les auteurs du règlement local de publicité ont la volonté d'adapter les enseignes au contexte dans lequel elles sont installées et de limiter le nombre de dispositifs par opérateur économique pour éviter la surenchère des signaux.

51. D'une part, il ressort du rapport de présentation que la zone 1 regroupe les espaces les plus sensibles ou dans lesquels des actions de valorisation des paysages sont mises en œuvre et que, dans cette zone, « les enseignes doivent être à la fois le moins impactantes possible et tendre vers une installation qualitative ». Compte tenu du caractère sensible des paysages de la zone 1 et de ce que des enseignes lumineuses sont susceptibles d'avoir un impact plus important en zone naturelle et dans un contexte hors agglomération, l'interdiction des dispositifs constituant une source de lumière directe dans la zone 1 est justifiée au regard de la protection du cadre de vie et des objectifs énoncés dans le rapport de présentation. Cette disposition ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression. Elle ne crée pas non plus une rupture d'égalité qui ne serait pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général.

52. D'autre part, il ressort du rapport de présentation que la zone 2 correspondant aux « espaces urbains mixtes » constituent des zones à dominante urbaine dans lesquels se côtoient de l'habitat, des commerces, des équipements et des axes de communication induisant un paysage très varié. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le diagnostic ait mis en évidence une problématique qui serait propre aux enseignes constituant une source de lumière directe dans les zones urbaines. Il ressort en outre des pièces du dossier que les enseignes numériques peuvent adapter leur luminosité jusqu'à émettre la même luminosité que celle des enseignes à source lumineuse indirecte. Dans ces conditions, l'interdiction des enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des pharmacies et de tout autre service d'urgence, ne trouve pas de justification dans le rapport de présentation du règlement local de publicité et ne répond pas à un objectif défini par le document réglementaire. Cette interdiction générale et absolue, applicable dans une zone urbaine recouvrant une vaste partie du territoire de Brest Métropole et qui ne présente pas une sensibilité particulière, porte une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression. Enfin,

elle constitue une différence de traitement entre les enseignes faisant l'objet d'un éclairage indirect et celles constituant une source lumineuse qui n'est pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général.

53. Il résulte de ce qui a été dit aux points 26 à 52 que la société Pixity est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 du conseil de Brest Métropole approuvant son règlement local de publicité, en tant que le règlement de la publicité et des préenseignes limite la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m² dans les zones 5, 7 et 8, et en tant que le règlement des enseignes interdit toutes les enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence, dans la zone 2.

Sur les frais liés au litige :

54. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société Pixity, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement à Brest Métropole de la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de Brest Métropole le versement à la société Pixity d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes frais.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2000437 du 9 décembre 2021 du tribunal administratif de Rennes est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions de la société Pixity tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 du conseil communautaire de Brest Métropole approuvant la révision du règlement local de publicité en tant qu'elle concerne la zone 4 du règlement de la publicité et des préenseignes.

Article 2 : La délibération du 6 décembre 2019 du conseil communautaire de Brest Métropole approuvant la révision du règlement local de publicité est annulée en tant que le règlement de la publicité et des préenseignes limite la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m² dans les zones 5, 7 et 8, en tant que le règlement de la publicité et des préenseignes interdit tous les dispositifs numériques dans la zone 4 et en tant que le règlement des enseignes interdit toutes les enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence, dans la zone 2.

Article 3 : Brest Métropole versera à la société Pixity la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la société Pixity et les conclusions présentées par Brest Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société Pixity et à Brest Métropole.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Degommier, président de chambre,
- M. Rivas, président assesseur,
- Mme Ody, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 avril 2024.

La rapporteure,

Le président,

C. ODY

S. DEGOMMIER

Le greffier,

C. GOY

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