CE 19 novembre 2026 n 495007

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055117899

Conseil d'État - 2ème et 7ème chambres réunies - 19/11/2026 - n° 495007 - Mentionné aux tables du recueil Lebon (B) Identifiant : CETATEXT000055117899 Lien Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055117899

Vu la procédure suivante : Les sociétés Cocktail Développement et Pixity ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler pour excès de pouvoir 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 a rejeté leur demande. Par un arrêt n° 22NT00370 du 9 avril 2024, la cour administrative d'appel de Nantes, sur appel de la société Pixity, a annulé ce jugement en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 6 décembre 2019 en tant qu'elle porte sur les dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes relatives à la zone 4, et annulé, d'une part, ce règlement en tant qu'il limite la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m^2 dans les zones 5, 7 et 8 et qu'il interdit tous les dispositifs numériques dans la zone 4 et, d'autre part, le règlement des enseignes en tant qu'il interdit dans la zone 2 toutes les enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence. Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 juin et 10 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Brest métropole demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler les articles 2 et 3 de cet arrêt ; 2°) de mettre à la charge de la société Pixity la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que l'arrêt qu'elle attaque est entaché : - de méconnaissance de son office par la cour administrative d'appel en annulant le règlement local de publicité en tant, d'une part, que le règlement de la publicité et des préenseignes limite la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m^2 dans les zones 5, 7 et 8 et interdit tous les dispositifs numériques dans la zone 4 et, d'autre part, que le règlement des enseignes interdit dans la zone 2 toutes les enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence, sans caractériser l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation ; - d'erreur de droit, d'erreur de qualification juridique des faits et de dénaturation des pièces du dossier en retenant que les dispositions du règlement local de publicité annulées portent des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression qui ne sont pas justifiées au regard des objectifs de la réglementation de l'affichage ; - d'erreur de droit, d'erreur de qualification juridique des faits et de dénaturation en retenant que les dispositions du règlement local de publicité annulées instituent une différence de traitement entre la publicité numérique et les autres dispositifs publicitaires qui n'est pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général. Par deux mémoires en défense, enregistrés les 4 août 2025 et 20 octobre 2026, la société Pixity conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 4 500 euros soit mise à la charge de Brest métropole en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - le code de l'environnement ; - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de Mme Pierra Mery, maîtresse des requêtes en service extraordinaire, - les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public, La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Le Prado-Gilbert, avocat de Brest Métropole et à Me Corlay, avocat de SAS Pixity ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 9 décembre 2021, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande des sociétés Pixity et Cocktail Développement visant à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 6 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de Brest métropole a approuvé la révision du règlement local de publicité. Par un arrêt du 9 avril 2024, la cour administrative d'appel de Nantes, sur appel de la société Pixity, a, d'une part, annulé ce jugement en tant qu'il a rejeté les conclusions tendant à l'annulation de cette délibération en tant qu'elle porte sur les dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes

relatives à la zone 4, et annulé, d'une part, ce règlement en tant qu'il limite la surface des dispositifs publicitaires numériques à 2 m^2 dans les zones 5, 7 et 8 (zones d'activité, axes structurants et aéroport) et qu'il interdit tous les dispositifs numériques dans la zone 4 (espaces urbains mixtes) et, d'autre part, le règlement des enseignes en tant qu'il interdit dans la zone 2 (espaces urbains mixtes) toutes les enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des enseignes de pharmacie ou tout autre service d'urgence. Brest métropole se pourvoit en cassation contre cet arrêt. Eu égard aux moyens qu'il soulève, le pourvoi doit être regardé comme dirigé contre les articles 2 et 3 de cet arrêt.

Sur le cadre juridique :

2. 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. » Selon 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. 581-9 de ce code, dans sa version applicable à la date de la délibération attaquée : « 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. (...) / 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 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. (...) »

3. Aux termes de l'article R. 581-41 du code de l'environnement, dans sa version applicable en l'espèce : « 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. Toutefois, lorsque la consommation électrique du dispositif publicitaire numérique excède les niveaux définis par arrêté ministériel, la publicité numérique ne peut avoir une surface unitaire supérieure à 2,1 mètres carrés ni s'élever à plus de 3 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 et des gares ferroviaires et routières ainsi que des équipements sportifs mentionnés à l'article L. 581-7, sont équipés d'un système de gradation permettant d'adapter l'éclairage à la luminosité ambiante. » Aux termes de l'article R. 581-76 du même code : « La subordination d'un dispositif publicitaire à l'octroi d'une autorisation par l'autorité compétente en matière de police ne fait pas obstacle à la fixation, par le règlement local de publicité, de règles plus restrictives que la réglementation nationale, notamment en matière de publicité lumineuse et d'enseignes lumineuses. »

4.

Sur le fondement des dispositions citées aux points 2 et 3 qui définissent une police spéciale de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes en vue de la protection du cadre de vie, l'autorité locale compétente dispose d'un large pouvoir de réglementation de l'affichage et des enseignes et préenseignes. Elle peut ainsi définir, dans le règlement local de publicité, une ou plusieurs zones de publicité restreinte où s'applique une réglementation plus restrictive que la réglementation nationale, en déterminant dans quelles conditions et sur quels emplacements la publicité est admise, en fonction notamment des procédés et des dispositifs utilisés. Si la délimitation d'une zone de publicité restreinte ne peut être censurée par le juge de

l'excès de pouvoir que si elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, il lui appartient en revanche d'exercer un contrôle normal sur les mesures prises pour réglementer la publicité extérieure, les enseignes et les préenseignes, qui sont par nature susceptibles d'affecter l'activité économique que constitue la publicité, et ne doivent porter à la liberté du commerce et de l'industrie, aux règles de concurrence et à la liberté d'expression qu'une atteinte légalement justifiée au regard des exigences de la protection du cadre de vie.

Sur les moyens dirigés contre l'arrêt en tant qu'il a annulé certaines dispositions du règlement local de publicité et du règlement des enseignes :

En ce qui concerne les dispositions du règlement local de publicité interdisant la publicité numérique dans la zone 4 :

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le règlement de la publicité et des préenseignes du règlement local de publicité de Brest Métropole définit huit zones de publicité restreinte. Les publicités numériques sont interdites en zone 1 (espaces de nature, emblématiques et hors agglomération) et en zone 4, qui couvre des « espaces urbains mixtes » définis comme des zones à dominante urbaine dans lesquelles se côtoient de l'habitat, des commerces, des équipements et des axes de communication. Dans cette dernière zone, les dispositifs traditionnels, y compris lumineux, sont autorisés.

6. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour juger que l'interdiction des dispositifs numériques dans la zone 4 porte une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie 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 la publicité extérieure, la cour administrative d'appel a retenu qu'il ressortait du rapport de présentation de la délibération attaquée que la différence de traitement des dispositifs numériques par rapport aux dispositifs traditionnels qui en résulte n'est pas légalement justifiée, alors que les dispositifs numériques sont autorisés dans les zones 2 (espaces de centralité) et 3 (secteurs d'intérêt patrimonial), dont le rapport de présentation précise qu'elles nécessitent une protection forte du patrimoine bâti ou naturel et des abords des monuments historiques, et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les dispositifs numériques seraient à l'origine de nuisances si importantes que leur interdiction, quelle que soit leur taille, s'imposerait dans toute la zone 4.

7. Toutefois, d'une part, ainsi qu'il résulte des dispositions des articles L. 581-9 et R. 581-41 du code de l'environnement, la publicité numérique, qui est une composante de la publicité lumineuse, donne lieu, compte tenu de ses caractéristiques propres, à des restrictions spécifiques en vue de tenir compte des objectifs d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses et se trouve ainsi dans une situation différente de celle des autres dispositifs publicitaires au regard de l'objet de ces règles. D'autre part, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en encadrant plus strictement les dispositifs numériques que les autres dispositifs publicitaires, les auteurs du règlement local de publicité en cause se sont fondés sur ces objectifs en tenant compte des caractéristiques de chaque zone. S'agissant de la zone 4, il ressort du rapport de présentation du règlement qu'elle couvre une diversité de formes urbaines et de paysages « du quotidien », côtoyés par la majorité de la population. Eu égard aux buts poursuivis de protection du cadre de vie, de préservation de la qualité des paysages, de limitation de la consommation énergétique et de lutte contre les nuisances lumineuses, et aux caractéristiques de la zone 4, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits en retenant que les dispositions en cause portaient à la liberté du commerce, aux règles de la concurrence et à la liberté d'expression une atteinte qui n'est pas justifiée au regard des objectifs de la réglementation de l'affichage.

En ce qui concerne les dispositions du règlement local de publicité limitant la surface des dispositifs de publicité numérique dans les zones 5, 7 et 8 :

8. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le règlement de la publicité et des préenseignes prévoit que, dans les zones 2, 3, 5, 6, 7 et 8, où ils sont autorisés, la surface des dispositifs publicitaires numériques ne doit pas dépasser 2 m^2 quel que soit le support, alors qu'en dehors de la zone 2 (espaces de centralité), les dispositifs publicitaires dits « traditionnels » sont autorisés dans ces zones pour une surface pouvant aller jusqu'à 8 m^2.

9. En retenant que, pour les zones 5 (zones d'activités), 7 (axes structurants) et 8 (aéroport), cette limitation porte une atteinte excessive à la liberté du commerce et aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression au regard de l'objectif recherché de protection du paysage et de cadre de vie et constitue une différence de traitement entre les dispositifs numériques de grand format et les autres dispositifs de publicité qui n'est pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général, alors que cette limitation ne comporte aucune interdiction générale et absolue, et que, ainsi qu'il a été dit au point 7, l'impact visuel et énergétique des dispositifs numériques se distingue de celui des autres dispositifs publicitaires, ce qu'ont entendu prendre en compte les auteurs du règlement local de publicité en limitant leur dimension, ainsi que cela ressort du rapport de présentation, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce.

En ce qui concerne les dispositions du règlement des enseignes interdisant les enseignes constituant une source lumineuse directe dans la zone 2 :

10. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que 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. Aux termes du lexique du règlement local de publicité, une « source lumineuse directe » est un « mode d'éclairage obtenu lorsque la source lumineuse est à nue, directement visible. Ce mode d'éclairage permet d'obtenir une lumière plus vive. Les enseignes faites de néons ou de LEDS sans habillage opacifiant, entrent dans cette catégorie », une « source lumineuse indirecte » étant quant à elle obtenue « lorsque la source lumineuse est orientée vers une surface réfléchissante ou au travers d'un diffuseur de lumière, d'un matériau translucide. Les spots éclairants une enseigne font partie de cette catégorie. Ce mode d'éclairage permet d'obtenir une lumière plus douce ».

11. Il ressort également des pièces du dossier soumis aux juges du fond que ces dispositions ont pour objectif de lutter contre les nuisances lumineuses diurnes et nocturnes qui sont en extension au sein du territoire de la métropole, en tenant compte de l'impact visuel des différentes catégories de dispositifs. L'interdiction litigieuse, qui ne s'applique qu'en dehors des zones d'activités, ne concerne pas les pharmacies et les services d'urgence, ni les dispositifs faisant l'objet d'un éclairage indirect. Dans ces conditions, en se fondant sur la circonstance que les enseignes numériques peuvent adapter leur luminosité jusqu'à émettre la même luminosité que celle des enseignes à source lumineuse indirecte pour juger que l'interdiction des enseignes constituant une source lumineuse directe, à l'exception des pharmacies et de tout autre service d'urgence, en zone 2, d'une part, ne trouve pas de justification dans le rapport de présentation du règlement local de publicité, ne répond pas à un objectif défini par le document réglementaire et constitue une « interdiction générale et absolue », qui porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, aux règles de la concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression, d'autre part, 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, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

12. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, Brest métropole est fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes dans la mesure des annulations des prescriptions de la délibération attaquée qu'il prononce ainsi que de l'article statuant sur les frais du litige.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Pixity la somme de 3 000 euros à verser à Brest métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de Brest métropole qui n'est pas,

dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ----------

Article 1er : Les articles 2 et 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 9 avril 2024 sont annulés.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nantes dans la mesure de la cassation prononcée.

Article 3 : La société Pixity versera une somme de 3 000 euros à Brest métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Pixity au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Brest métropole et à la société Pixity. Copie en sera adressée à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 octobre 2026 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente de la section du contentieux, présidant ; M. Alain Seban, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat, M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et Mme Pierra Mery, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 19 novembre 2026. La présidente : Signé : Mme Christine Maugüé La rapporteure : Signé : Mme Pierra Mery La secrétaire : Signé : Mme Neriman Durmus La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui la 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. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : ECLI:FR:CECHR:2026:495007.20261119