



**ATLANTIC-JURIS**  
Société d'Avocats

Philippe CHALOPIN  
*D.E.A. Droit Privé*

Grégoire TERTRAIS  
*Spécialiste en Droit Public*  
*D.E.S.S. Droit de la Vie Politique*  
*D.E.A. Actes Juridiques*

Barbara CHATAIGNER \*  
*Ancien membre du Conseil de l'Ordre*  
*Droit Collaboratif*

Pascal TESSIER  
*D.E.S.S. Juriste d'Affaires*

Corinne GIRARD  
*Master II Recherche - Droit Pénal*

Xavier ORGERIT  
*Master II Droit Social*  
*et Relations professionnelles*

Hélène CANTIN  
*Docteur en Droit Privé*  
*DEA Droit Privé*

*En collaboration avec :*

Catherine RABIN-BOUTIN  
*D.E.S.S. Droit des Entreprises*  
*D.E.A. Droit Privé*

François CAPUL  
*Master II Recherche*  
*Droit public approfondi*

Paul MERLE  
*Master II Droit des affaires*

Nadège CANTIN-COUTAUD \*  
*D.E.S.S. Droit des affaires*  
*Droit de PME*

Guillaume LACAZE  
*Master II DJCE*  
*Certificat en Droit Fiscal*

Axelle BOURGET  
*Master II Conseil et Contentieux*  
*des personnes publiques*

Laure GOBÉ  
*Master II Conseil et Contentieux*  
*des personnes publiques*

René-Pierre CAUMEAU  
Michel MALECOT  
Eric BUET  
*Avocats honoraires*



**LA ROCHE-SUR-YON**  
CS 60186 - 85005 cedex  
58 rue Molière  
Tél. 02 51 24 09 10  
Fax 02 51 46 04 42

**FONTENAY-LE-COMTE**  
85200 - 66 av. du Pdt F. Mitterrand  
Tél. 02 51 69 00 37  
Fax 02 51 69 92 62

**LES SABLES D'OLONNE**  
BP 90197 - 85105 cedex  
77 rue des Halles  
Tél. 02 51 32 44 40  
Fax 02 51 32 85 17

Membre de GESICA  
Réseau International d'Avocats Indépendants



[www.atlantic-juris.com](http://www.atlantic-juris.com) - [accueil@atlantic-juris.com](mailto:accueil@atlantic-juris.com)

Avocats inscrits au barreau de La Roche-Sur-Yon \*Avocats inscrits au barreau des Sables d'Olonne

Atlantic-Juris S.E.L.A.R.L. d'Avocats au capital social de 222 843,68 € Immatriculée au RCS de La Roche-Sur-Yon sous le n° 395 197 692 00043  
dont le siège social est CS 60186 - 58 rue Molière à - 85005 LA ROCHE-SUR-YON cedex. Numéro d'identification intracommunautaire : FR 15395197692

Monsieur le Président de la commission  
d'enquête  
Elaboration du RLPI de Tours Métropole  
Val de Loire  
60 avenue Marcel Dassault  
37206 TOURS CEDEX 3

La Roche sur Yon, le 19 avril 2022

- LETTRE RECOMMANDEE n°1A18760899338  
- MAIL : [enquetepublique-rlpi@tours-metropole.fr](mailto:enquetepublique-rlpi@tours-metropole.fr)

**Nos Réf :**  
COCKTAIL DEVELOPPEMENT - TOURS - RLPi  
19RG1802 - GT/MD/LG

**Objet :** Observations présentées dans le cadre de l'enquête publique  
préalable à l'élaboration du règlement local de publicité  
intercommunal (RLPi) de Tours Métropole Val de Loire

Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission  
d'enquête,

Les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY, du groupe  
COCKTAIL VISION et dont je suis le Conseil, me mandatent pour  
vous faire part d'un certain nombre d'observations sur le RLPi arrêté  
par Tours Métropole Val de Loire, objet de l'enquête publique dont  
vous avez la charge.

Les présentes ont pour premier objet d'attirer votre attention sur les  
avantages majeurs que présente l'affichage numérique pour garantir,  
comme le prévoit la loi, un juste équilibre entre, d'une part les libertés  
du commerce et de l'industrie et d'expression, et d'autre part la  
préservation du cadre de vie, soit les sujets centraux en matière de  
gestion et d'encadrement de la publicité dans l'espace public.

En conséquence, ces observations ont pour dessein, Messieurs les  
Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, de vous  
inviter à émettre un avis défavorable au projet de RLPi tel  
qu'aujourd'hui arrêté, lequel, en intégrant des dispositions  
notoirement illégales, manifeste l'hostilité de principe de ses auteurs  
à l'égard du numérique.



Avant d'en venir précisément à ces éléments (II), vous me permettez de vous présenter le groupe COCKTAIL VISION et, plus globalement, son secteur d'activité (I), totalement mis à mal par le projet en discussion, nonobstant les nombreux avantages qu'il présente sur le plan environnemental, notamment.

## **I/ LE GROUPE COCKTAIL VISION : UN SPECIALISTE DE L’AFFICHAGE DYNAMIQUE URBAIN**

Le groupe COCKTAIL VISION est spécialisé dans l’affichage numérique et mène l’essentiel de ses activités au titre du marché de l’affichage numérique "grand format", concurrent du marché traditionnel "papier".

Il commercialise également des enseignes numériques et se positionne, aujourd'hui, comme l'un des leaders de l'affichage dynamique urbain.

**Par principe, les affichages numériques, en diffusant plusieurs publicités sur un même support, permettent de limiter les supports de communication, et, ce faisant, présentent l’avantage de concilier l’objectif de protection du cadre de vie avec l’exercice des libertés du commerce, de l’industrie et d’expression.**

En outre, l’affichage numérique exclue l'usage de papier et de colle, ce qui est naturellement loin d'être négligeable à bien des égards.

Les panneaux numériques sont, par ailleurs, soumis à un certain nombre de prescriptions techniques adoptées sur le plan national.

Sur le plan énergétique, les dispositifs utilisés sont des dispositifs Leds, connus précisément pour leur vertu en matière de consommation énergétique.

Une étude réalisée par le Cabinet A. Waechter -*cabinet spécialisé dans l'évaluation des milieux naturels, des zones humides, du paysage et dans la planification*- démontre l’intérêt de l’affichage publicitaire numérique au regard des préoccupations environnementales.

Il ressort en effet avec évidence de cette étude que le numérique constitue, par rapport aux autres modes d’affichage, un outil privilégié de la réduction des émissions de gaz à effet de serre :

Bien que l'estimation des coûts carbonés (en kg. éq. C.) ne soit pas exhaustive, elle montre clairement (marge d'erreur de 30 %) l'avantage d'afficher une publicité via un écran numérique plutôt que via un écran papier permettant l'affichage de 4 publicités.

Ce coût carbone (fabrication, fonctionnement, fin de vie), lorsqu'il est ramené à une publicité penche encore plus en faveur de l'écran

Lorsque le coût carbone est abordé à l'échelle d'un réseau permettant de couvrir la diffusion publicitaire sur un territoire donné, il apparaît également très avantageux (en terme d'émission d'équivalent carbone) d'utiliser des écrans numériques.

(<http://snpn.eu/telechargement/bilancarbone.pdf>)

Il convient, en outre, de ne pas perdre de vue que la technologie est en constante évolution et que la perspective de mise en place de panneaux autonomes sur le plan énergétique est une réalité.

Le groupe COCKTAIL VISION a intégré cet objectif dans sa politique RSE.

De plus, l'impact lumineux de ces dispositifs peut être régulé grâce à un système de réglage de la luminosité par gradation qui permet d'adapter la puissance lumineuse en fonction de la luminosité extérieure.

**Ces réalités font, des affiches numériques, des équipements modernes permettant aux acteurs économiques de soutenir leurs activités via la publicité nécessaire à leur notoriété tout en permettant, parallèlement, de faire effectivement disparaître les alignements de panneaux classiques 4x3 tels qu'ils se sont développés, pendant des décennies, dans de nombreux secteurs.**

En d'autres termes, l'affichage numérique permet, par essence, de maintenir une communication pour de nombreux acteurs économiques tout en limitant les supports de communication, puisque, techniquement, il permet la diffusion de multiples messages sur un seul et unique support.

Il concourt ainsi pleinement aux objectifs définis par Tours Métropole Val de Loire en sa délibération du 17 décembre 2018, et consistant à "Mettre en valeur le patrimoine et les paysages urbains, naturels par la limitation de l'impact des dispositifs de publicités » ou encore « Améliorer l'image et l'attractivité du territoire en encadrant l'affichage publicitaire au niveau des axes structurants, des entrées d'agglomération, des centre-bourgs et des zones d'activités".

En outre, vous n'ignorez nullement que nombre des dispositifs sont utilisés pour la communication institutionnelle des collectivités locales mais encore qu'ils peuvent être mobilisés, et l'ont déjà été, dans le cadre des campagnes "alerte enlèvement" ou encore dans le cadre de campagnes de prévention routière.

Cette utilisation s'est notamment concrétisée par la mobilisation de l'ensemble des dispositifs du groupe COCKTAIL VISION pour relayer les prescriptions publiques dans le cadre de la gestion du COVID 19 :



Vous conviendrez, dès lors, que cette technique nouvelle constitue **une véritable opportunité pour concilier les objectifs que sont, d'une part la préservation de l'environnement et du cadre de vie, et d'autre part la nécessaire communication commerciale comme support de développement économique.**

\*\*\*

Ces éléments précisés et à l'aune des avantages qu'offre l'affichage numérique, il est bien évident que, pour l'élaboration des RLPi et sous peine de voir ceux-ci entachés d'illégalité, les autorités locales compétentes doivent prêter une particulière attention à la sauvegarde des libertés en jeu que sont les libertés du commerce et d'expression, que ce soit des professionnels du secteur ou des annonceurs.

C'est encore du respect des règles de la concurrence que ne saurait pouvoir s'exonérer l'autorité titulaire du pouvoir de police administrative de la publicité.

Vous vous réfèrerez ici, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, à la Jurisprudence constante de la Haute Juridiction administrative, aux termes de laquelle :

*"1/ 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.*

*2/ La réglementation locale de l'affichage en zone de publicité restreinte peut, en vertu de l'article 10 de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité,*

*aux enseignes et préenseignes, "déterminer dans quelles conditions et sur quels emplacements la publicité est seulement admise" et "interdire la publicité ou des catégories de publicité définies en fonction des procédés et dispositifs utilisés". Tout en ayant pour objectif la protection du cadre de vie, elle est susceptible d'affecter l'activité économique de l'affichage. Dès lors un maire, lorsqu'il réglemente cette activité dans une zone de publicité restreinte, doit prendre en compte la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence, dans les conditions mentionnées ci-dessus."*

*(Conseil d'Etat, Avis, 22 novembre 2000, n° 223645, Publié au Recueil Lebon)*

Or, force est de constater que le RLPi en enquête fait totalement abstraction de ces avantages en ciblant, nous y reviendrons, de façon caricaturale et sans discernement, les dispositifs de publicité numérique **au point d'exclure ce type de publicité du marché concurrentiel du grand format, marché constituant pourtant le cœur de métier de mes clientes.**

Il y a là nécessairement une violation manifestement caractérisée des règles de la concurrence au détriment de dispositifs pourtant aujourd'hui utilisés partout en France et notamment sur le territoire de Tours Métropole Val de Loire.

Il y a, en outre, violation des règles de la concurrence en ce que le RLPi arrêté, s'il devait être approuvé, aurait pour effet direct de créer une situation d'abus de position dominante en favorisant les professionnels du mobilier urbain en appréhendant leur produit comme un support privilégié pour l'implantation de publicité numérique, alors que les professionnels de l'affichage numérique proprement dite n'associent pas la mise à disposition de mobilier urbain et la diffusion de publicité numérique.

L'illégalité manifeste du RLPi en enquête procède également de la disproportion manifeste des mesures de police administrative spéciale qu'il porte, lesquelles, en imposant une interdiction générale et absolue, excèdent largement ce qui est strictement nécessaire à assurer la protection du cadre de vie.

C'est ainsi, qu'alors que le RLPi arrêté institue 6 zones de publicité sur le territoire métropolitain, il interdit explicitement l'installation de dispositifs de publicité numérique proprement dits dans 3 de ces zones *-étant entendu, nous l'avons dit, que mes clientes n'exercent pas leur activité sur mobilier urbain-* et impose que ces dispositifs soient posés dans l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique, directement sur le sol, et respectent une largeur de 0,80 m et une hauteur de 1,20 m maximum, dans 2 des autres zones.

**Ce faisant, la version du RLPi soumise à enquête publique remet totalement en cause le modèle économique de mon client en prohibant, purement et simplement, l'utilisation des affiches numériques grand format au cœur de son activité.**

**Il s'agit d'une violation manifeste des règles de la concurrence et d'une atteinte tout à fait illégale à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels de l'affichage numérique et, avec eux, des annonceurs.**

Si, il est vrai, dans la dernière Zone : ZP3b "*secteurs dédiés au commerce et à l'économie, aux voiries plus larges, et éloignés des habitations*" le RLPi en enquête maintient la surface standard de 8 m<sup>2</sup> consacrée par le Code de l'environnement, reste que, non seulement, cette ZP3b correspond à une part tout à fait marginale du territoire couvert par le RLPi dont s'agit, mais encore, que des règles prohibitives de densité s'y appliquent.

La violation des règles de la concurrence et l'interdiction générale et absolue dont fait l'objet l'affichage numérique vient encore de l'interdiction explicite que formule le RLPi à l'installation d'enseignes numériques sur l'ensemble du territoire qu'elle couvre.

Aussi, le RLPi arrêté ne peut être légalement adopté dans la mesure où il a pour corollaire, au regard du cumul de règles, d'empêcher, purement et simplement, le groupe COCKTAIL VISION de poursuivre son activité professionnelle sur le territoire de Tours Métropole Val de Loire.

## **II/ L'ILLEGALITE DU REGIME AUQUEL SONT SOUMIS LES PROFESSIONNELS DE L'AFFICHAGE ET DES ENSEIGNES NUMERIQUES PAR LE RLPI EN ENQUETE**

Le régime de la publicité numérique a été appréhendé dans le cadre de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II, mais encore au travers du décret n°2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré-enseignes pris pour son application.

Ce régime de la publicité numérique est codifié au cœur des dispositions dédiées à la publicité enseignes et pré-enseignes intégrées dans le Code de l'environnement et, par-là, aux articles L. 581-1 et suivants et R.581-1 et suivants dudit Code.

Ces dispositions instaurent donc le droit commun applicable à ces nouveaux équipements qui constituent, en réalité, une solution d'avenir en permettant un juste équilibre entre la nécessaire communication et la préservation du cadre de vie.

Les choses sont, d'ailleurs, telles qu'à l'issue des travaux préparatoire de la loi climat il a été jugé que l'arsenal juridique en vigueur est bel et bien suffisant pour encadrer ce secteur d'activité novateur.

Plus précisément, les récentes tentatives de quelques parlementaires tendant à remettre en cause, sur la base d'une argumentation parfaitement infondée, cet arsenal et à consacrer l'interdiction de la publicité numérique n'ont pas abouties et le législateur a, au contraire, réaffirmé la parfaite légalité de cette activité et l'impossibilité pour les exécutifs locaux de s'opposer à son exercice sur leur territoire.

([https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/interdiction\\_publicite\\_numerique\\_espace\\_public](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/interdiction_publicite_numerique_espace_public)  
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4196/AN/62>)

**Bien entendu, dans notre Etat de droit et à Tours Métropole Val de Loire, la loi s'impose à tous.**

D'ailleurs, il ressort explicitement de l'article L.581-1 du Code de l'environnement qui, le premier qui régit la matière, que le principe s'agissant de la réglementation des "publicités, enseignes et préenseignes" est la liberté d'expression et de diffusion :

*"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."*

Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où des spécificités locales obligent à constater l'impuissance de cet arsenal juridique national à effectivement protéger un cadre de vie particulier, que l'autorité titulaire du pouvoir de police spéciale de la publicité est fondée à restreindre les libertés d'expression et de diffusion, et, par là, les libertés du commerce et de l'industrie des acteurs économiques concernés.

De fait, la liberté est la règle et la restriction de police l'exception.

Rien d'étonnant dès lors à ce que l'article L. 581-14 du Code de l'environnement prévoit explicitement que cette adaptation du règlement national de publicité n'est nullement une obligation, mais constitue, au contraire, une simple faculté offerte à l'autorité titulaire du pouvoir de police spéciale de la publicité :

*"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."*

**Bien sûr, et comme c'est toujours le cas en matière de police administrative spéciale, les restrictions qui seraient apportées au régime de droit commun doivent être strictement proportionnées au but qu'elles poursuivent.**

En matière de police spéciale de la publicité, cette "adaptation" ne peut intervenir qu'en fonction des problématiques identifiées en termes de protection du cadre de vie, conformément au but assigné à la police de la publicité par 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 toutes voies ouvertes à la circulation du publique, au sens précisé par Conseil d'Etat."*

*"Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 581-2 du Code de l'environnement que la police spéciale de la publicité a pour finalité la protection du cadre de vie"*.

(CAA Bordeaux, 4 décembre 2018, 16BX03856)

À défaut de telles nécessité et proportionnalité, la mesure de police nouvelle encourt nécessairement l'annulation.

Il est en effet constant que le Juge administratif exerce un tel contrôle de la parfaite proportionnalité sur les mesures de police administratives restreignant les activités de production, de distribution ou de services.

**Reste, et alors que l'affichage numérique est un secteur d'activités d'ores et déjà strictement encadré par la loi, que Le RLPi arrêté empêche arbitrairement l'exercice de leur activité par les professionnels de ce secteur, sans que l'identification d'enjeux locaux ne puisse le justifier.**

Cette interdiction résulte du zonage retenu au titre de la publicité et des enseignes (A) et des règles qui s'y appliquent, en matière de publicité (B) et d'enseignes. (C).

### **A- SUR LES ERREUR DE DROIT ET ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION COMMISES LORS DE LA DELIMITATION DES ZONES DE PUBLICITE ET D'ENSEIGNE**

Le RLPi arrêté institue six zones de publicité et d'enseignes décrites comme suit :

ZP1 : Secteurs agglomérés des sites paysagers et patrimoniaux les plus sensibles

www.atlanticjuris-avocats.com - accueil@atlantic-juris.com  
Membre de GESICA - Réseau International d'Avocats Indépendants

ZP2 : Secteurs à dominante résidentielle  
ZP3a1 : Secteurs mixtes et / ou en mutation  
ZP3a2 : Séquences d'axes structurants  
ZP3b : Secteurs dédiés au commerce et à l'économie, aux voiries plus larges et éloignés des habitations  
ZP4 : Cinq communes hors unité urbaine de TOURS

Dans la mesure où "il résulte des dispositions précitées de l'article L. 581-2 du code de l'environnement que la police spéciale de la publicité a pour finalité la protection du cadre de vie" (Cour Administrative d'Appel BORDEAUX, 4 décembre 2018, n° 16BX03856), chaque zone identifiée par le RLPi doit disposer d'enjeux similaires en termes de "protection du cadre de vie".

Cela, sous peine de soumettre ceux des secteurs d'une même zone disposant de moindres enjeux en termes de "protection du cadre de vie" à une réglementation disproportionnée, comme trop restrictive.

Pourtant, et alors même que le rapport de présentation arrêté rappelle ce principe en exposant, au titre de la justification du zonage retenu, que "des réalités paysagères semblables sont traitées de manière identiques", (Rapport de présentation arrêté, page 62) force est d'admettre la pluralité des caractéristiques identifiables au sein d'une même zone, et, par conséquent, la variété des enjeux de "protection du cadre de vie".

C'est ainsi que la ZP3a1 "Secteurs mixtes et / ou en mutation" se compose de parties résidentielles d'avenues, et de zones d'activités.

De la même manière, les axes structurants composants la ZP3a2 traversent, tantôt des quartiers résidentiels, tantôt des zones d'activités.

Or, il est bien entendu que la problématique en termes de protection du cadre de vie, serait, par exemple, tout à fait différente si l'avenue ou l'axe structurant donnent ou se situent à proximité d'une zone résidentielle ou si, au contraire, elles traversent ou se situent sur une zone d'activités.

De plus, si au sein de la ZP2 "Secteurs à dominante résidentielle", on identifie des quartiers résidentiels, cette ZP2 intègre également largement des zones d'activité.

D'ailleurs, le libellé même de cette ZP2 "Secteurs à dominante résidentielle" révèle en lui-même l'illégalité commise dans la délimitation de ces zones, qui n'est que partiellement résidentielle...

Aussi, et puisque ces dernières zones présentent des caractéristiques variées, les enjeux de "protection du cadre de vie" qui y sont identifiables sont tout aussi divers.

Par conséquent, leur définition procède de toute évidence de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la finalité de la police spéciale de la publicité qui impose que puissent être appréhendés, *in concreto*, les enjeux associés.

Vous aurez compris, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, que les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY ne peuvent, dès lors, que vous inviter à émettre un avis défavorable sur le zonage retenu au titre des ZP2 "Secteurs à dominante résidentielle", ZP3a1 "Secteurs mixtes et / ou en mutation" et ZP3a2 "Séquences d'axes structurants".

En tout état de cause, alors même qu'il identifierait des secteurs à enjeux en termes de "*protection du cadre de vie*", le RLPi à approuver ne saurait légalement y édicter des règles de fond qui interdiraient - *explicitement ou en pratique*- les professionnels de l'affichage numérique, grand format notamment, d'exercer leur métier.

Ainsi, les règles suivantes et issues du RLPi en enquête ne pourront demeurer dans le RLPi approuvé.

## **B- SUR LA VIOLATION DES REGLES DE CONCURRENCE ET L'INTERDICTION GENERALE ET ABSOLUE DE L'AFFICHAGE PUBLICITAIRE NUMERIQUE**

L'illégalité du RLP en enquête est flagrante lorsqu'on appréhende le cumul des règles arrêtées pour l'ensemble du territoire (1) mais aussi lorsqu'on analyse les restrictions une par une (2)

### *1- Sur les effets du cumul de règles et l'impossibilité pour les professionnels de l'affichage numérique d'exercer leur métier sur le Territoire de TOURS METROPOLE*

**La prohibition illégale du marché de l'affichage numérique grand format par les dispositions du RLPi, ainsi que la situation d'abus de position dominante qu'il crée en favorisant les professionnels du mobilier urbain forcent à caractériser des violations aux règles de la concurrence.**

Concrètement, ces violations aux règles de la concurrence se traduisent, ni plus ni moins, par une interdiction générale et absolue faite aux professionnels de l'affichage numérique proprement dite d'exercer leur métier.

**L'interdiction générale et absolue vient corrélativement des règles additionnelles imposées à l'affichage numérique qui, alors même qu'elles n'impactent pas le marché concurrentiel, imposent des contraintes tout à fait prohibitives à l'endroit de l'affichage numérique.**

Ainsi, le RLPi en litige commence par interdire explicitement le métier de publicitaire numérique extérieur dans 3 des 6 zones qu'il institue. (ZP3a1, ZP3a2 à l'article 5 et ZP4 à l'article 7)

En effet, dans ces trois zones, la publicité numérique, hors mobilier urbain, est interdite. Cela alors que les professionnels de la publicité numérique extérieure proprement dite n'associent pas la mise à disposition de mobilier urbain et la diffusion de publicité numérique.

**En premier lieu, le seul fait de retenir, par principe, des interdictions, procède de toute évidence de l'atteinte disproportionnée aux libertés en jeu.**

Cela d'autant plus que dans ces ZP3a1, ZP3a2, les autres formes de publicité ne sont, elles, pas interdites, et la publicité numérique est autorisée sur mobilier urbain ...

Force est, pourtant de constater que le seul fait que les dispositifs de diffusion puissent être associés à du mobilier urbain ne change rien à la réalité des enjeux en termes de protection du cadre de vie... au point qu'en pratique et en d'autres termes le RLPi devra adopter des règles identiques pour l'ensemble des dispositifs de publicité numérique qu'ils soient ou non intégrés à du mobilier urbain.

**Quand des libertés sont en jeu, notre Etat de droit préfère toujours l'équilibre à l'interdit.**

Dans chacune de ces zones il existe des alternatives à l'interdit via, notamment, l'adoption de règle de densité pertinentes.

**Par ailleurs, s'agissant des ZP1 "Secteurs agglomérés des sites paysagers et patrimoniaux les plus sensibles" (article 3) et ZP2 "Secteurs à dominante résidentielle" (article 4) la publicité numérique n'est autorisée que dès lors que les dispositifs sont posés dans l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique, directement sur le sol, et respectent une largeur de 0,80 m et une hauteur de 1,20 m maximum.**

Dans ces ZP1 et ZP2, le RLPi pose donc des contraintes ayant pour effet d'interdire *de facto* le marché de l'affichage numérique "grand format", concurrent de l'affichage "grand format" traditionnel et au cœur du métier d'afficheur numérique.

Enfin, s'agissant de la ZP3b (article 6) « secteurs dédiés au commerce et à l'économie, aux voiries plus larges, et éloignés des habitations » et alors même que la surface standard de 8 m<sup>2</sup> consacrée par le Code de l'environnement est maintenue, la taille tout à fait insignifiante de cette zone, associée aux règles arbitraires de densité empêche les professionnels de l'affichage numérique d'y exercer leur métier.

Au surplus, et sur l'ensemble du territoire couvert par le RLPi, la publicité numérique doit être éteinte de **23 heures à 7 heures du matin.**

Les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY ne peuvent, dès lors, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, que vous inviter à émettre un avis défavorable à l'approbation de ce RLPi en ce qu'il prohibe l'activité d'affichage numérique, notamment, grand format et crée une situation d'abus de position dominante en favorisant les professionnels du mobilier urbain.

Si l'illégalité de ces règles est patente lorsqu'elles sont appréhendées de manière cumulée, c'est bien également chacune d'entre elles, prise isolément, qui porte une atteinte injustifiée à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels de l'affichage numérique, autant qu'elles bouleversent les règles de concurrence.

## 2- *Sur l'illégalité des restrictions analysées individuellement*

### ***L'illégalité de l'interdiction explicite de la publicité numérique en ZP3a1 et ZP3a2***

Les Société COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY ne peuvent que prendre acte de la conformité des dispositions du RLPi arrêté interdisant la publicité numérique en ZP4 "Communes hors unité urbaine de TOURS", avec la règle posée par le avec l'article R. 581-34 du Code de l'environnement prohibant la publicité lumineuse 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.

En revanche, mes clientes sont contraintes de s'opposer à la règle portant explicitement interdiction de la publicité en ZP3a1 et ZP3a2 -étant entendu, nous l'avons dit, et nous y reviendrons, que les professionnels de la publicité numérique n'interviennent pas sur mobilier urbain-.

Cette interdiction est parfaitement illégale comme disproportionnée pour ne pas être justifiée par des enjeux particuliers en termes de "protection du cadre de vie" dès lors que les ZP3a1 "Secteurs mixtes et / ou en mutation" et ZP3a2 "Séquences d'axes structurants" sont composées de nombreuses zones d'activités.

Preuve est d'ailleurs de cette absence d'enjeux particuliers en termes de "protection du cadre de vie", la possibilité d'installer, dans ces ZP3a1 et ZP3a2, toute autre forme de publicité, en cela, même de la publicité lumineuse éclairée par projection ou transparence jusqu'à, respectivement, 4 m<sup>2</sup> et 10,5 m<sup>2</sup> !

De même, la publicité numérique sur mobilier urbain y est autorisée.

Tours Métropole Val de Loire a donc commis une erreur de droit en posant ici une interdiction de principe, alors qu'aucun enjeu en termes de "protection du cadre de vie" n'imposait une telle contrainte.

Les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY vous invitent ainsi, Messieurs les Président et membres titulaires, à émettre un avis défavorable à l'interdiction de principe à la publicité numérique en ZP3a1 et ZP3a2.

*L'illégalité de la limitation à 0,80 m de large et 1,20 m de hauteur de la surface des publicités numériques en ZP2 et l'interdiction de les installer hors emprise des voies ouvertes à la circulation publique*

Pour rappel, l'article R 581-41 du Code de l'environnement prévoit que : "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".

Ce faisant, le pouvoir réglementaire a consacré la surface standard des affiches numérique qui viennent, comme il a été dit, se substituer aux panneaux d'affichage papier classiques avec l'avantage majeur de permettre de limiter le nombre de supports tout en permettant aux acteurs économiques de poursuivre la communication nécessaire à leur activité, leur développement et l'emploi qui y est associé.

En l'espèce, en ZP2 "Secteurs à dominante résidentielle", le RLPi impose que les dispositifs soient installés directement sur le sol dans l'emprise des voies ouvertes à la circulation, que leur largeur soit limitée à 0,80 mètres et que leur hauteur ne dépasse pas 1,20 mètres au-dessus du sol.

**En termes de prise en compte de la liberté du commerce et de l'industrie, la règle adoptée est nécessairement disproportionnée puisqu'absolue dès lors que le RLPi consacre la fermeture pure et simple du marché de l'affichage numérique "grand format" sur l'intégralité de cette ZP2, laquelle intègre pourtant plusieurs zones d'activité.**

Pour constater cette fermeture, votre Commission ne pourra que se reporter au constat effectué par le Conseil de la concurrence de ce que l'impact visuel des publicités est déterminant de la capacité d'un afficheur publicitaire à exercer son métier :

*"Considérant, en premier lieu, que la valeur commerciale des panneaux proposés à la clientèle des annonceurs dépend étroitement de leur impact visuel".*

Ainsi, en imposant une largeur maximale de 0,80 m et une hauteur limitée à 1,20 m par rapport au niveau du sol, le RLPi vide purement et simplement l'affichage numérique de tout intérêt pour les annonceurs.

**Cette restriction retenue en ZP2 est donc empreinte d'une illégalité flagrante et devra être écartée aux termes du RLPi approuvé.**

Dans cette perspective, et puisque l'impact visuel des publicités est déterminant de la capacité d'un afficheur publicitaire à exercer son métier, Tours Métropole devra se conformer à la position du Conseil de la Concurrence aux termes de laquelle la publicité "grand format" caractérise un "marché" de référence, soit "un lieu où se rencontre l'offre et la demande relatives à des produits substituables entre eux mais non substituables à d'autres biens ou services" :

*"Considérant qu'il est constant que les entreprises d'affichage proposent à des propriétaires d'emplacements susceptibles d'accueillir des panneaux d'affichage de grand format de prendre en location ces emplacements ; qu'ainsi, les entreprises d'affichage sont des demandeurs d'emplacements s'adressant à des offreurs potentiels ; que la rencontre entre l'offre et la demande de location d'emplacements pour l'affichage publicitaire de grand format caractérise un marché".*

*(Décision du Conseil de la concurrence DC n°95-D-39 du 30 mai 1995)*

Etant ici entendu que le Conseil de la concurrence énonce que la publicité de "grand format" est constituée de panneaux d'une surface allant de 8 m<sup>2</sup> à 12 m<sup>2</sup>.

Il oppose d'ailleurs explicitement à cette publicité "grand format", le format de 2m<sup>2</sup> :

b) *Les différentes formes d'affichage*  
*Les différents formats*

23. L'affichage grand format traditionnel utilise, le plus souvent, des panneaux de format 12 mètres carrés (4 m × 3 m). Il existe également des panneaux de 8 mètres carrés (3,2 m × 2,4 m), essentiellement commercialisés par le groupe Decaux, et des panneaux de forme allongée aux dimensions de 12 mètres carrés (5,33 m × 2,17 m), qui sont une spécialité de la société More O'Ferrall. L'affichage grand format traditionnel de 12 mètres carrés est principalement situé sur des emplacements loués, publics ou privés.

24. L'affichage sur mobilier urbain publicitaire, abribus et panneaux d'information, s'effectue le plus souvent sur des panneaux de 2 mètres carrés installés sur ces matériels.

25. Dans le secteur de l'affichage traditionnel, les affiches sont généralement collées et non éclairées. Toutefois, le groupe Decaux a apporté à l'affichage grand format, par l'intermédiaire de ses panneaux « Senior » de 8 mètres carrés, les atouts techniques qui ont fait le succès des abribus : éclairage par transparence, protection sous verre, style des mobiliers, entretien et maintenance des panneaux.

[...]

123. Les spécificités de l'affichage sur mobilier urbain permettent de soutenir que, pour certains annonceurs, l'affichage sur mobilier urbain n'est pas substituable à l'affichage traditionnel. Tout d'abord, les caractéristiques des prestations sont différentes. En effet, l'affichage sur mobilier urbain concerne le plus souvent des affiches de 2 m<sup>2</sup>, protégées par du verre, éclairées, localisées en centre-ville sur le domaine public, alors que l'affichage traditionnel concerne des affiches de grand format, collées, non éclairées et situées en général sur des terrains privés à la périphérie des agglomérations. Ensuite, au niveau de l'offre, les conditions d'exploitation sont différentes. Pour le

*(Décision no 04-D-32 du Conseil de la concurrence en date du 8 juillet 2004 relative à la saisine de la Société More Group France contre les pratiques du groupe Decaux*

**Dès lors, et sous peine de fausser le jeu de la concurrence sur le marché de l'affichage publicitaire grand format, Tours Métropole devra autoriser la publicité numérique d'une surface de 8 m<sup>2</sup> en ZP2.**

Le caractère disproportionné de la règle retenue en ZP2 vient corrélativement du fait qu'elle n'autorise l'implantation des publicités que dans "l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique", quand aucun enjeu en termes de "protection du cadre de vie" ne différencie les "emprises des voies publiques" et les autres emplacements.

Prenant en compte l'observation ici formulée il vous appartiendra, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, d'émettre un avis défavorable au RLPi en enquête en ce que :

- il n'autorise, en ZP2, l'implantation des publicités que dans "l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique" quand aucun enjeu en termes de "protection du cadre de vie" ne différencie les "emprises des voies publiques" des autres emplacements ;
- par la limitation de la surface de la publicité numérique à 0,80 m de large et 1,20 m de hauteur, il prohibe purement et simplement l'exercice du métier d'afficheur numérique en ZP2 sans qu'aucun enjeu en termes de protection du cadre de vie ne puisse justifier cette interdiction générale et absolue."

### ***Sur les règles de densité prohibitives adoptées en ZP3b***

Aux termes du RLPi arrêté, en ZP3b, aucun dispositif scellé au sol ne peut être apposé sur une unité foncière bordant la voie ouverte à la circulation publique sur une distance inférieure à 40 mètres.

Pour les unités foncières dont la longueur bordant la voie est comprise entre 40 mètres et 60 mètres, un seul dispositif est admis par unité foncière.

En pratique, elle n'offre aucune garantie effective en termes de contrôle de la densité des dispositifs (*que la publicité numérique permet de contrôler en limitant le nombre de dispositifs tout en permettant à plusieurs acteurs économiques de communiquer sur le même dispositif et à la même période*) puisqu'elle dépend du linéaire des unités foncières.

Ce sont en réalité les règles d'interdistance entre les dispositifs (*traditionnels d'une part, et numériques d'autre part*), qui sont, en matière de densité, les seules à garantir effectivement un contrôle de densité.

La règle retenue procède donc de l'erreur manifeste d'appréciation et doit être écartée.

Cette règle tend, en réalité, à empêcher plus précisément encore la publicité numérique sur le territoire, de fait interdite par l'effet du cumul de règles.

Vous devrez, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, écarter cette limite en émettant un avis défavorable aux règles, dépourvues de toute pertinence au regard de l'objectif de dédensification qu'elle croit pouvoir poursuivre, posant, en ZP3b :

- l'interdiction d'implanter toute publicité scellée au sol sur une unité foncière bordant la voie ouverte à la circulation publique sur une distance inférieure à 40 mètres ;
- la limitation à un seul dispositif sur une unité foncière dont la longueur bordant la voie est comprise entre 40 mètres et 60 mètres.

### *Sur l'extinction des publicités lumineuses entre 23 heures et 7 heures du matin*

Si, bien entendu, cette disposition est moins engageante pour les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY, rien ne justifie, pour autant, de restreindre les horaires de diffusion par rapport à la règle nationale issue de l'article R 581-35 du Code de l'environnement, qui en fixe la plage d'extinction nocturne entre 1h et 6h du matin.

En pratique, une telle restriction n'apporte objectivement aucune plus-value en termes de protection du cadre de vie, cela, *a fortiori* dans les secteurs dépourvus d'enjeux particuliers, telles les zones d'activités.

Les sociétés du groupe COCKTAIL VISION ne peuvent, en conséquence, que vous inviter, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, à émettre un avis tendant à ce que le futur RLPi de Tours Métropole Val de Loire s'en tienne, par principe, à la règle nationale des extinctions entre 1h et 6h du matin et, en tout état de cause, ne prévoit une extension de la plage horaire d'extinction des publicités que dans les secteurs dans lesquels elle est potentiellement justifiée par les enjeux effectifs de "protection du cadre de vie".

*Sur la discrimination opérée contre les professionnels de l'affichage numérique proprement dit, et au bénéfice des professionnels du mobilier urbain, laquelle entraînerait un abus de position dominante de ces derniers*

Les juridictions administratives sanctionnent les mesures de police ayant pour effet de créer une situation d'abus de position dominante, et cela, indépendamment même de l'intention de l'opérateur placé en une telle situation de position dominante. (Voir par exemple, Tribunal administratif de Grenoble, 20 novembre 2018, n°1604784)

Précisément, en autorisant la publicité numérique sur mobilier urbain dans l'ensemble de ses zones -sauf en ZP4 dès lors que, en tout état de cause, l'article R. 581-34 du Code de l'environnement y interdit la publicité numérique- là où la publicité numérique proprement dite fait l'objet d'une interdiction générale et absolue, le RLPi en enquête crée une telle situation de position dominante au bénéfice des professionnels du mobilier urbain, et au détriment des professionnels de la publicité numérique proprement dite, seuls les premiers étant capables d'associer la publicité numérique au mobilier urbain.

Cette distorsion de concurrence, au demeurant non justifiée par des considérations en termes de protection du cadre de vie, ne pourra qu'être censurée par la Juridiction administrative si mes clientes devaient être contraintes de la saisir au constat de ce que la règle ici dénoncée n'était pas abandonnée aux termes du RLPi approuvé.

Les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY ne peuvent, dès lors, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, que vous inviter à émettre un avis défavorable à l'approbation de ce RLPi en ce qu'il crée une situation d'abus de position dominante en favorisant les professionnels du mobilier urbain.

**C- SUR L'INTERDICTION GENERALE ET ABSOLUE POSEE A L'ENDROIT DES ENSEIGNES NUMERIQUES**

L'hostilité de principe aux outils numériques dont fait preuve Tours Métropole Val de Loire est tout à fait patente lorsque l'on analyse le traitement réservé aux enseignes numériques.

En interdisant toutes les enseignes lumineuses à lumière ou image non fixes sauf celles des pharmacies et activités liées à des services d'urgence et des établissements culturels, le RLPi arrêté empêche les Sociétés PIXITY et COCKTAIL DEVELOPPEMENT de commercialiser ses enseignes numériques auprès de sa clientèle composée, notamment, de commerçants.

Le RLPi arrêté est entaché d'une illégalité flagrante pour interdire à mes clientes d'exercer sur le marché qui est le sien.

Il est une nouvelle fois ici porté une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels du secteur numérique et de leur clients potentiels.

Le groupe COCKTAIL VISION vous invite donc, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, à émettre un avis défavorable à l'interdiction générale et absolue d'apposer des enseignes numériques et à la violation manifeste des règles de concurrence posées par le RLPi en enquête.

\*\*\*

En synthèse, il ressort, notamment, du RLPi arrêté :

- une interdiction expresse de la publicité numérique "*grand format*" et l'anéantissement du marché qui y est associé sur 5 des 6 zones du territoire métropolitain,
- une situation d'abus de position dominante en favorisant les professionnels du mobilier urbain en appréhendant leur produit comme un support privilégié pour l'implantation de publicité numérique, au détriment des professionnels de l'affichage numérique proprement dite,
- une interdiction implicite mais effective, à tout le moins, un encadrement tout à fait disproportionné de la publicité numérique en ZP3b, seule zone, et d'une taille insignifiante, où la publicité grand format n'est pas interdite, via l'adoption de règles de densité tout à fait édifiantes et révélatrice d'une position de principe d'hostilité.
- l'obligation d'éteindre la publicité numérique sur l'ensemble du territoire couvert par le RLPi, de 23 heures à 7 heures du matin.
- une interdiction explicite d'installer des enseignes numériques commerciales

... au point qu'en pratique mes clientes ne pourront plus, en présence d'un tel règlement dogmatique, exercer leur métier en méconnaissance de la loi *-récemment réaffirmée-* et des grands principes qui régissent notre Démocratie et notre Etat de droit.

Tel est l'objectif illégal des rédacteurs du RLPi arrêté et qui ne saurait, à ce titre, recevoir un avis favorable de votre part.

Telles sont, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, les observations que les sociétés COCKTAIL DEVELOPPEMENT et PIXITY, groupe COCKTAIL VISION, entendent formuler à la lecture du règlement arrêté qui, vous l'aurez compris, nécessite un certain nombre d'ajustements et probablement un nouvel arrêt et une nouvelle enquête publique pour pouvoir être adopté en toute légalité.

Je vous souhaite bonne réception des présentes et vous remercie de l'attention que vous leur porterez, mais aussi de bien vouloir nous tenir informés de la suite que vous y réserverez.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Président et membres titulaires de la Commission d'enquête, l'assurance de mes sentiments respectueux.

**Grégoire TERTRAIS**  
**Spécialiste en Droit Public**  
*gregoire.tertrais@atlantic-juris.com*

