

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Yvan Luccarini et consorts - Notre regard n'est pas à vendre**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie en date du mardi 4 septembre 2018 à la salle de la Cité, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Présidée par M. Maurice Neyroud, également rapporteur, elle était composée de Mme la députée Sarah Neumann ainsi que de MM. les députés François Cardinaux, Philippe Ducommun, Etienne Räss et Yvan Luccarini. M. Alexandre Rydlo était excusé.

Ont également participé à la séance, Mme Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) ainsi que M. Laurent Tribolet et Mme Florence Burdet (DGMR). M. Fabrice Mascello, secrétaire de commissions (SGC) s'est chargé de la prise des notes de séance.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

*Constat de base*

La publicité est omniprésente sur le domaine public, mais occupe également passablement les médias, internet, les transports publics, etc. En effet, des milliers de stimuli commerciaux visent quotidiennement à court-circuiter les modes rationnels de décisions des consommateurs, comme le confirme un rapport de l'Office des Nations Unies de 2014. Dans ce contexte, l'intervention du motionnaire vise la consommation commerciale et non celles culturelle et politique. Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par divers bords politiques, tout échelon confondu, plus particulièrement sur le thème des crédits à la consommation.

*Collectivités publiques impliquées en Suisse et à l'étranger*

Des collectivités locales, comme Nyon, Fribourg ou encore Vevey, réfléchissent activement à leur politique d'affichage urbain. A noter qu'à Genève, l'initiative communale « Genève Zéro Pub » vient d'aboutir ; elle doit son succès au fait que, durant un changement de concessionnaire publicitaire, la ville a mis à disposition des habitants des panneaux blancs et les a invités à s'exprimer. La population s'est alors rendu compte de l'impact sournois de la publicité dans son quotidien. A l'étranger, deux villes sont citées en exemple (Sao Paolo au Brésil et Grenoble en France) pour avoir tenté l'expérience de cesser de vendre le regard des passants dans l'espace public à des grands groupes commerciaux et libérer ainsi leur population de cette pression permanente, pour, pourquoi pas, redynamiser l'économie locale.

*Les enfants et la publicité*

Mais la publicité s'attaque également aux enfants : s'il est plus ou moins possible de les préserver de la publicité visible à la maison (internet, téléphone, etc.), il est beaucoup plus délicat de mener à bien le même exercice dans les espaces publics où il est impossible de faire valoir un droit de non-réception. Selon certaines études, il est même prouvé que les enfants reconnaissent certains logos de grandes marques commerciales avant de savoir écrire ou encore reconnaître des espèces végétales.

### *Impact financier de la motion*

La manne financière versée globalement par les publicitaires en faveur des pouvoirs publics est relativement modeste en comparaison avec le budget des collectivités locales. Au niveau suisse, les publicitaires consacrent 8% de leurs chiffres d'affaires à l'affichage, soit CHF 450 mios par rapport à CHF 5 mrds. Pour certaines communes connues par le motionnaire cette manne ne représente qu'un ou deux pour mille du budget communal. Il est d'ailleurs piquant de relever le double discours des publicitaires qui expliquent, selon leur auditoire, que leur activité influence (devant leurs clients) ou pas (devant les politiques) les habitudes de consommation de la population.

### *Dépendance à la publicité*

L'article 5a de la LPR<sup>1</sup> interdit la publicité pour l'alcool et les cigarettes pour des raisons d'addiction. La publicité pourrait répondre à la même logique, notamment en raison d'un encouragement à une surconsommation ouvrant la porte à une croissance débridée illimitée, avec des conséquences écologiques et sociales catastrophiques.

## **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

### *Base légale et compétences*

Conformément à la hiérarchie des normes, le droit fédéral limite la souveraineté cantonale sur les routes, selon l'ordonnance sur la signalisation routière. Les publicités sont ainsi limitées sur les routes pour des raisons sécuritaires. Mais le droit fédéral prévoit également que les cantons peuvent compléter leurs bases légales avec d'autres préoccupations particulières (protection de l'aménagement du territoire, du paysage, préservation de sites construits, etc.). Le droit cantonal poursuit le but d'assurer la protection des sites, de garantir le repos public ainsi que la sécurité de la circulation ; un règlement d'application complète le texte et apporte des précisions sur l'affichage (dimensions des supports, le lieu de positionnement, procédure d'autorisation, notamment). Cette problématique est dès lors principalement communale, dans la mesure où les collectivités locales peuvent édicter un règlement communal d'application qui prime sur le règlement cantonal. En cas d'absence de règlement, les communes peuvent appliquer celui du canton. Les communes ont ainsi des compétences étendues leur permettant d'être encore plus restrictives notamment quant aux emplacements publicitaires. Les compétences des communes étant étendues, modifier la loi cantonale reviendrait à se substituer aux collectivités locales qui accueillent, sur du domaine public communal, les procédés de réclames en question. Les municipalités ont dès lors la charge d'appliquer leur règlement et peuvent décider d'autoriser ou non l'affichage public.

### *Champ d'application de la motion*

Les cas visés par le texte sont très restreints (publicité commerciale située sur le domaine public) car les autres cas ne sont pas concernés, tels la publicité sur domaine public et l'affichage culturel. Cette dernière exclusion peut surprendre, car on peut également estimer que l'affichage culturel a malgré tout une visée commerciale dont le but est de vendre des billets. Il s'agit là d'une interprétation personnelle du motionnaire qui valorise plus le fait d'aller à un spectacle que d'acheter une voiture ; pourtant la démarche publicitaire est identique. Cette motion ne vise pas à interdire les publicités sur domaine privé avec une perspective de vision depuis le domaine public ; elle s'attaque uniquement à la compétence communale de décider d'autoriser un affichage. Pour la plupart des communes, l'affichage publicitaire concerne uniquement le domaine culturel (et non les grands groupes commerciaux) sur le domaine public.

### *La motion par rapport à la LPR*

Cette base légale distingue deux groupes de publicités : le procédé de réclame pour compte propre (une entreprise fait de la publicité pour sa propre activité, sur son territoire) et celui pour compte de tiers (une société est mandatée pour faire de la publicité pour une entreprise, sans lien entre le lieu de l'activité et la publicité qui est faite). La motion ne se concentre que sur les publicités pour compte de tiers sur domaine public et plus spécifiquement sur les affiches dont les emplacements se trouvent dans les communes (art. 17 LPR). Dans ces conditions, il est possible de donner suite à cette motion, mais il faudrait alors modifier l'art.

---

<sup>1</sup> Art. 5a LPR : « Les procédés de réclames pour le tabac, les alcools de plus de 15 pour cent volume ainsi que les boissons distillées sucrées ...sont interdits sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. »

18 LPR afin de pouvoir décider à la place des communes ; tout en sachant en outre que le règlement communal ne peut pas aller à l'encontre d'une loi cantonale.

#### *Pertes économiques potentielles et report d'activité*

Cette interdiction provoquerait des pertes qui ne doivent pas être sous-estimées. Même si en chiffres absolus ces rentrées financières sont difficiles à estimer, elles participent néanmoins à la recherche d'équilibre budgétaire de toute collectivité publique. Une autre conséquence de cette interdiction d'affichage sur le domaine public serait automatiquement un renforcement de l'activité sur le domaine privé. En effet, les sociétés d'affichage ne vont pas renoncer à leurs activités, mais simplement s'adapter à une nouvelle situation juridique. A noter que les nouvelles technologiques, comme les affichages LED, autrement plus dangereux en termes de capteur d'attention, sont toujours sur des façades privées.

#### *Affichage culturel gratuit*

Les villes signent des contrats avec des sociétés d'affichage où une clause prévoit une mise à disposition gratuite d'espaces réservés à la culture. En cas d'interdiction, les villes perdraient en conséquence non seulement les recettes qui en découlent, mais également la diffusion gratuite de leur affichage culturel qui deviendrait alors payant pour elles. Dans cette situation, seules les villes avec une activité culturelle dans un lieu dédié (théâtre, etc.) consentiraient à financer une publicité devenue alors payante ; les autres collectivités locales, sans lieu dédié à la culture, y renonceraient, provoquant ainsi une perte d'affluence. Le réseau actuel de distribution, basé sur cette mise à disposition gratuite d'espaces, permet une diffusion facilitée de la publicité des spectacles et représente un réel avantage pour la vie culturelle vaudoise.

## **4. DISCUSSION GENERALE**

Des députés soulèvent la question des nouveaux systèmes d'affichage électroniques, tels que les écrans à affichage immédiats, qui peuvent poser de nouveaux problèmes (tailles, nombre, responsabilité, etc.). Ils estiment que cette propagation mériterait une analyse cantonale.

Des députés estiment que le bannissement de la publicité commerciale sur le domaine public provoquerait la fin de nombreux soutiens au sport et à la culture de la part des entreprises privées, pour qui la visibilité est nécessaire et conditionnée au sponsoring.

Un député constate que la cible visée par la motion du député Luccarini est finalement très restreinte, en raison de la réglementation déjà en place. Il est également convaincu du transfert vers le domaine privé, en cas d'interdiction sur le domaine public.

Mme la Conseillère d'Etat rappelle que les communes ont la compétence d'interdire la publicité sur leur sol. Les priver de cette compétence pose la question de l'autonomie communale. L'adoption de cette motion mettrait à mal la mise à disposition gratuite d'espaces d'affichage à des fins culturelles prévue dans les contrats passés avec les sociétés d'affichage. Ces institutions culturelles ne peuvent pas se limiter à une visibilité dans les communes qui les accueillent, mais ont besoin d'une couverture plus large touchant les collectivités sans lieu dédié à la culture. Cette situation inadéquate n'est pas un but de la motion, mais en serait une conséquence malheureuse.

Plusieurs députés estiment que la transformation de la motion en postulat permettrait d'avoir une réponse plus nuancée.

Mme la Conseillère d'Etat estime que l'analyse via un postulat de la situation des 317 communes paraît disproportionnée ; elle serait plutôt favorable, comme pour le guide sur les affichages électoraux, à la rédaction d'un document, de portée générale avec quelques comparaisons internationales, visant à sensibiliser les communes à faire usage de leurs compétences afin de préserver leurs espaces publics. Ce serait également l'occasion de leur rappeler qu'elles ont le droit de se doter d'un règlement communal plus contraignant que le texte cantonal.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 1 voix pour, 3 contre et 2 abstentions.

Chardonne, le 31 octobre 2018

*Le rapporteur :  
(Signé) Maurice Neyroud*