

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur les procédés de réclame du 6 décembre 1988 et rapport du CE sur la motion Sandrine Bavaud demandant au Conseil d'Etat de légiférer afin d'interdire les publicités idéalisant ou dégradant les femmes sur l'espace public (11_MOT_136)

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le 21.08.2018 à la salle de conférence Cité du Parlement cantonal à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Muriel Cuendet Schmidt, Isabelle Freymond, Rebecca Joly, Léonore Porchet, et Carole Schelker, de même que de Messieurs les Députés Fabien Deillon, Philippe Jobin, Stéphane Masson, François Pointet, et Alexandre Rydlo, ce dernier confirmé dans son rôle de président-rapporteur.

Participaient également à la séance Mesdames Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du Territoire et de l'Environnement, DTE, et Maribel Rodriguez, Cheffe du Bureau pour l'égalité entre les femmes et les hommes, BEFH, du DTE.

Madame Sophie Métraux, des Services du Secrétariat Général du Grand Conseil, SGC, a tenu les notes de séance, et la Commission la remercie pour son excellent travail.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Constitution fédérale (RS 101), la Constitution vaudoise (RS 131.231, RSV 101.01), et le programme de législature du Conseil d'Etat se fondent sur le principe de la dignité humaine. Défendre la dignité humaine et l'égalité entre les femmes et les hommes est ainsi au cœur des objectifs du programme de législature du Conseil d'Etat.

Les modifications légales proposées par le Conseil d'Etat en réponse à la Motion de l'ancienne Députée Sandrine Bavaud, Motion déposée le 14.06.2011 et acceptée par le Grand Conseil le 21.02.2012, s'inscrivent de manière logique dans la suite des textes légaux présentés par le Conseil d'Etat ces derniers temps pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'il s'agisse du texte concernant l'égalité salariale ou celui pour lutter contre la violence domestique.

De l'avis du Conseil d'Etat, il est important que les 3'700 surfaces publicitaires réparties sur le territoire cantonal, parmi lesquelles environ 2'200 sont consacrées à l'affichage commercial, soient en accord avec les valeurs et les actions du Gouvernement. Prêcher l'égalité demeure insuffisant si, dans l'espace public, la population reste encore et toujours confrontée à des images sexistes et dégradantes, comme par exemple celles vendant un sac à main en mettant en scène un viol collectif.

De nombreuses personnes sont ainsi régulièrement confrontées sur la voie publique à des publicités imposant l'image d'un homme, d'une femme, parfois même d'un enfant, dans une position ou dans une situation qui peut choquer et est non concevable avec les principes essentiels de dignité ou d'égalité. Si une personne adulte peut gérer ce sentiment, un enfant aura plus de difficulté.

Or, s'il est possible, en choisissant ses programmes de télévision, ou en triant le courrier dans sa boîte aux lettres, de se soustraire à des images publicitaires choquantes, tel n'est malheureusement pas le cas dans l'espace public.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a souhaité donner suite à la Motion en proposant l'interdiction des publicités sexistes dans l'espace public, ou visibles du domaine public, cela pour offrir à la population un environnement qui ne fait ni l'apologie du sexisme, ni ne foule aux pieds la dignité des personnes.

Légiférer en matière d'affichage s'avère néanmoins sensible, car les prérogatives en matière d'affichage relèvent aujourd'hui de la compétence des communes. Des discussions avec l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV) ont donc été menées afin de trouver une solution satisfaisante pour toutes et tous. Ces deux associations partagent les préoccupations du Conseil d'Etat et ont accueilli le texte favorablement.

Les discussions ont notamment porté sur les modalités pratiques de mise en œuvre comme la procédure exacte, les coûts envisageables en cas d'interdiction et les conséquences si l'avis de la Commission n'est pas suivi. La préservation de l'autonomie communale était en tout cas une demande importante de la part des communes, et le Conseil d'Etat a souhaité y donner une suite favorable. Pour les communes, sans être la panacée, les modifications légales proposées par le Conseil d'Etat forment un bon outil permettant d'agir.

Concrètement, le Conseil d'Etat propose d'introduire un nouvel article dans la Loi sur les procédés de réclame (LPR, RSV 943.11), l'article 5b. Cette loi interdit actuellement les publicités pour le tabac et l'alcool. Son cadre peut être élargi aux publicités sexistes, et le nouvel article 5b propose l'interdiction des procédés de réclame sexistes sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. Ce nouvel article définit également ce qui est considéré comme sexiste.

Afin d'accompagner les municipalités, une modification de l'article 24 LPR est également proposée. A ce jour, la Commission consultative sur les procédés de réclame instituée par cet article ne peut être saisie que par le DIRH, en tant que département de tutelle, et par les municipalités. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, il importe que la population puisse également saisir cette commission. Une modification de l'article 24 est donc proposée en ce sens.

Les deux modifications proposées se fondent sur deux principes. Il s'agit, d'une part, de l'autorégulation, à la base de la LPR, car il n'y aura pas d'interdiction d'affichage prononcée par la Commission consultative sur les procédés de réclame. D'autre part, il s'agit du respect de l'autonomie communale, car les communes seront seules à décider si elles imposeront, ou pas, des restrictions à l'affichage, voire des sanctions.

La Commission consultative sur les procédés de réclame ne donnera ainsi qu'un préavis. Elle ne rendra pas de décisions de censure, mais un avis au sujet des publicités qui lui seront soumises. Elle ne sanctionnera pas non plus, car l'autorité compétente en cas de sanction, tel que le précise la LPR, sera la commune. Cette disposition reste inchangée. Ainsi, lorsque la commission sera amenée à se réunir pour traiter d'une affiche potentiellement sexiste, elle invitera le BEFH à l'analyse et à la rédaction de l'avis. En outre, un-e éthicien-ne ou sociologue de l'image sera sollicité-e. Ce mode de fonctionnement est identique à ce qui est pratiqué par la Commission suisse pour la loyauté.

De plus, la grille de lecture de la Commission suisse pour la loyauté a inspiré le Conseil d'Etat pour la définition de ce qu'est un contenu sexiste. Il s'agira de se concentrer sur les aspects les plus graves, soit l'irrespect de la dignité humaine, ce qui est contraire à l'égalité entre les sexes, les contenus de domination, l'asservissement, le dénigrement des femmes et des hommes, les représentations de la sexualité irrespectueuses, et le manque de retenue dans le traitement fait des enfants, comme par exemple l'hypersexualisation.

Il s'agira aussi d'accompagner les communes sur le long terme avec un avis d'expert-e-s. Le Conseil d'Etat a bon espoir que la première sanction sous forme d'interdiction d'affichage décidée par une commune amènera les entreprises et les agences publicitaires à réfléchir pour leurs prochaines campagnes.

Actuellement, les plaintes à l'encontre de publicités sexistes arrivent au BEFH qui prend contact avec l'entreprise concernée. Cependant, il n'y a pas de base légale permettant de ne pas afficher ou de retirer une image litigieuse. Les modifications légales proposées donneront une assise légale et une base de dialogue solide.

De l'avis du Conseil d'Etat, ces nouvelles dispositions légales sont donc à la fois un outil performant et un message clair adressé aussi bien aux entreprises qu'à la population sur la volonté du Canton de ne pas accepter la représentation du sexisme dans les lieux publics.

3. DISCUSSION GENERALE

De manière générale, l'ensemble de la Commission se déclare favorable aux nouveautés et modifications légales proposées. Sur le fond, la Commission partage la volonté du Conseil d'Etat d'agir contre les procédés de réclame sexistes. Sur la forme, elle considère que la solution proposée est un bon compromis entre autonomie communale et instrument sur lequel les municipalités peuvent se baser pour appuyer leurs décisions, cela sans contrainte aucune. Le fait de permettre à la population de pouvoir aussi saisir la Commission consultative sur les procédés de réclame en cas de procédé de réclame manifestement sexiste est salué par les membres de la commission.

La Commission estime ainsi que l'introduction dans la LPR d'une possibilité d'interdiction des procédés de réclame sexiste offre une base légale claire et nette aux communes pour agir. Le mécanisme prévu permet par ailleurs d'éviter toute forme de censure.

Certes, l'interdiction des procédés de réclame sexistes sur le domaine public, et sur le domaine privé visible du domaine public ne règle pas des problématiques plus complexes comme la pornographie visible facilement dans certains journaux et sur Internet, de même qu'elle ne permettra vraisemblablement pas de changer du jour au lendemain l'image des femmes véhiculées dans les publicités vantant encore et toujours des femmes mannequins trop maigres, des photos de corps de femmes retouchées à l'extrême et à l'encontre de la Nature, ou des femmes dans des positions ou des fonctions asservissantes. Les propositions du Conseil d'Etat constituent cependant un premier pas sur le chemin de la suppression de ces clichés sexistes.

S'agissant des disparités éventuelles qu'il pourrait y avoir en matière d'affichage entre les communes, celles-ci pouvant décider de refuser des affiches acceptées éventuellement par d'autres, et inversement, la Commission s'est posé la question de la pertinence de légiférer au moyen d'un processus de décision d'interdiction de compétence exclusivement cantonale, plutôt que de compétence communale. A ce sujet, le Conseil d'Etat, qui s'est aussi posé la même question, est de l'avis qu'une interdiction de compétence exclusivement cantonale pourrait s'assimiler à une forme de compétence de censure totale, ce qui n'est pas le souhait du Conseil d'Etat. Celui-ci préfère au contraire dialoguer, sensibiliser et accompagner les communes sur le long terme pour favoriser un changement de mentalités. Le Conseil d'Etat est néanmoins conscient qu'il pourrait effectivement y avoir des disparités entre communes vaudoises, de même qu'avec les communes des cantons ou des pays voisins.

Concernant précisément la censure, la Commission partage l'analyse du Conseil d'Etat, mais relève néanmoins que l'octroi à une commune d'une compétence d'interdire une publicité relève de toute façon de fait à octroyer une forme de possibilité de censure. Cela étant, la Commission relève que cette compétence existe déjà dans la teneur actuelle de la LPR, qu'elle n'a jamais mené à des abus, et qu'elle est protégée d'un éventuel arbitraire par la possibilité de recourir, cas échéant, auprès de la Cour de Droit Administratif et Public du Tribunal Cantonal (CDAP). Toute forme de risque de censure peut donc être légitimement écartée.

Le fait par ailleurs que la nouvelle teneur de la LPR propose la possibilité de faire appel à la Commission consultative sur les procédés de réclame pour avoir un avis d'expert-e-s, lequel n'aura pas de valeur contraignante pour les communes, constitue une garantie supplémentaire d'éviter d'entrer dans une forme de censure pure et dure relevant de l'arbitraire. Cet avis non contraignant offrira en effet aux municipalités la possibilité de se fonder sur un examen d'expert-e-s pour interdire ou pas une affiche.

La Commission relève toutefois que dans les communes qui octroient sur leur territoire des concessions d'affichage à des grandes sociétés d'affichage publicitaire, les affiches publicitaires sont généralement posées sans concertation préalable avec les municipalités, et une éventuelle décision d'interdiction et de retrait prononcée par une municipalité après un affichage pourrait avoir l'effet inverse à celui recherché, cette décision pouvant générer un effet d'attraction pour l'affichage interdit de type « buzz » plutôt qu'un effet de neutralisation et suppression.

A ce propos, le Conseil d'Etat considère que la délégation à des sociétés d'affichage, essentiellement deux ou trois sur le canton, s'avère plutôt un atout, car la concentration des acteurs facilite leur sensibilisation.

Certes, obliger les sociétés d'affichage publicitaire à présenter leurs affiches au préalable est impossible sans relever de la censure, mais ces sociétés, tout comme les municipalités, pourront saisir la Commission consultative sur les procédés de réclame si elles le souhaitent. De l'avis du Conseil d'Etat, l'autorégulation à laquelle la branche de la publicité s'est engagée jusqu'à maintenant continuera de fonctionner. Le fait que certaines campagnes d'affichage soient visibles dans certains pays voisins, mais pas en Suisse, témoigne d'ailleurs du fonctionnement de l'autorégulation de la branche.

Cela étant, la Commission est de l'avis que les avis émis par la Commission consultative sur les procédés de réclame en suite des demandes présentées par les municipalités devraient être largement diffusés tant aux autres communes qu'aux milieux de la publicité concernés. Le Conseil d'Etat note bien cette demande et affirme que le Règlement d'application de la LPR sera modifié pour définir les modalités de publication des avis. Le Conseil d'Etat précise ici que les associations de communes ont d'ailleurs signalé que les modifications légales proposées seraient surtout bienvenues pour les petites communes, car elles n'ont pas forcément les ressources pour faire un travail d'examen et dialoguer avec les sociétés d'affichage publicitaire sur leur territoire. Dès lors, l'avis de la Commission consultative sur les procédés de réclame leur permettra d'opérer des choix.

S'agissant de la composition et du fonctionnement de la Commission consultative sur les procédés de réclame, l'art. 34 du Règlement d'application de la LPR (RLPR, RSV 943.11.1) définit la composition de cette commission, soit un-e président-e (juriste), un-e architecte ou urbaniste, un-e graphiste, deux fabricant-e-s de procédés de réclame et deux délégué-e-s du DIRH. Deux suppléant-e-s sont choisis hors de l'Administration cantonale et le DIRH assure le secrétariat de la commission. Lorsque l'étude d'un cas particulier l'exige, la commission peut requérir l'avis de spécialistes, au besoin les faire participer à ses délibérations. Le Conseil d'Etat précise que la Commission consultative sur les procédés de réclame n'a jamais siégé, car elle n'a jamais été saisie, notamment en raison de l'autodiscipline de la branche au moment de l'adoption de la LPR.

A noter aussi qu'à l'heure actuelle, le BEFH ne fait pas partie de cette commission. Lorsque celle-ci sera saisie, sachant que dans le domaine publicitaire les choses vont très vite, il faudra pouvoir informer les communes de l'avis de la commission au sujet d'un procédé de réclame dans les 24 heures. Il s'agira donc de se réunir dès la saisie d'un dossier.

Pour terminer la discussion générale, le Conseil d'Etat précise enfin que sous la formulation « domaine privé, visible du domaine public » sont aussi compris les cinémas, magasins ou toutes autres entités qui ont des vitrines qui participent à la construction du paysage urbain et exposent leurs publicités aux passants dans la rue au même titre que l'affichage public. A noter que la Commission consultative sur les procédés de réclame pourra également être saisie pour des réclames sans finalité commerciale, par exemple pour l'affichage culturel. La modification de la LPR comprend donc l'affichage au sens large.

4. EXAMEN DU TEXTE POINT PAR POINT

La discussion générale ayant répondu à bon nombre de questions des membres de la Commission, seul un petit nombre de questions sont apparues lors de l'examen du texte point par point.

4.1. RAISONS DE LÉGIFÉRER (POINT 3.1 DE L'EMPL)

S'agissant des raisons de légiférer sur la publicité sexiste indiquées au point 3.1 de l'EMPL, si faire le lien entre publicité sexiste et endettement peut sembler être un raccourci, il est précisé par le Conseil d'Etat que l'idéalisation des corps pousse malheureusement bon nombre de personnes à l'endettement pour s'offrir un corps parfait.

4.2. PRATIQUE DE LA MUNICIPALITÉ DE LAUSANNE (POINT 3.5 DE L'EMPL)

S'agissant de la pratique de la Municipalité de Lausanne citée au point 3.5 de l'EMPL, la Commission estime que la question de la récidive, par exemple lorsqu'une affiche interdite par une municipalité est réaffichée ultérieurement, devrait être traitée dans le Règlement d'application de la LPR par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat prend bonne note.

4.3. RÉPONSE À LA MOTION (POINT 4 DE L'EMPL)

S'agissant de la réponse générale à la Motion, la Commission s'estime satisfaite.

S'agissant des possibilités de recours, la Commission et le Conseil d'Etat procèdent à l'analyse suivante.

Les recours d'annonceurs ou d'entreprises qui considéreront avoir été traités injustement par une commune se feront auprès de la CDAP, comme c'est le cas pour tous les contentieux administratifs, et comme le prévoit la LPR. Il n'y aura pas de recours possibles devant le préfet.

Concernant la possibilité pour un-e citoyen-ne de recourir à la CDAP contre la décision d'une commune d'autoriser l'affichage d'une publicité sexiste malgré l'avis négatif de la Commission consultative sur les procédés de réclame, le Service Juridique et Législatif (SJL) a apporté la précision suivante après la séance de la Commission.

La LPR, que ce soit dans sa version actuelle ou dans celle qui fera suite à la modification proposée dans l'EMPL de mai 2018, ne prévoit pas de règle spécifique sur la qualité pour recourir. L'on ne se trouve donc pas dans l'hypothèse de l'art. 75 al. 1 let. b de la Loi cantonale sur la Procédure Administrative (LPA, RSV 173.36). Pour ce qui concerne en particulier les associations, la loi ne prévoit pas de recours « idéal », comme c'est le cas en matière de protection de l'environnement (art. 55 LPE, RS 814.01) ou de protection de la nature et du paysage (art. 12 LPN, RS 451).

La règle générale prévue à l'art. 75 al. 1 let. a LPA a donc vocation à s'appliquer pour déterminer qui a qualité pour recourir à l'encontre d'une décision rendue par une municipalité. Les trois conditions posées par cette disposition seront ainsi déterminantes, soit :

- être atteint par la décision attaquée ;
- disposer d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision et ;
- avoir agi devant l'autorité précédente ou avoir été empêché de le faire.

Cette dernière condition ne paraît toutefois pas déterminante, car le préavis donné par la commission consultative conformément à l'art. 24 LPR ne constitue pas une procédure devant l'autorité précédente au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA. Le fait qu'un particulier ait ou non saisi cette commission ne devrait dès lors pas jouer de rôle dans la qualité pour recourir contre une décision municipale. Il se pourrait, en revanche, que cette condition empêche de recourir une personne qui, en connaissance de cause, aurait renoncé à agir dans le contexte d'une procédure traitée par une municipalité en application de la LPR.

Les associations auront quant à elle qualité pour recourir aux conditions particulières posées par la jurisprudence. Elles pourront donc agir si elles défendent leur intérêt propre ou celui de leurs membres. Dans ce dernier cas, que l'on qualifie de recours « égoïste », il est exigé que le but statutaire de l'association prévoie la défense des intérêts des membres dans le domaine concerné, que les intérêts en cause soient communs à la majorité des membres ou à un grand nombre d'entre eux, et que lesdits membres aient qualité pour recourir de manière individuelle.

En résumé, le SJL considère donc qu'une personne qui serait simplement heurtée par le caractère sexiste d'une affiche n'aurait pas qualité pour recourir contre la décision d'une municipalité qui, suite à un préavis négatif de la Commission consultative sur les procédés de réclame, déciderait tout de même de ne pas interdire ou de ne pas sanctionner une publicité sur son territoire, indépendamment du fait que la personne invoquée ci-avant ait, ou non, saisi la Commission consultative sur les procédés de réclame.

En effet, le droit administratif ne connaît pas d'action populaire et il faut être atteint par la décision et avoir un intérêt digne de protection à faire valoir. Cela pourrait par contre être le cas d'une personne qui a un lien particulier avec l'endroit où se situe l'affiche, par exemple.

4.4. CONSÉQUENCES DES PROJETS DE LOI RÉPONDANT À LA MOTION (POINT 6 DE L'EMPL)

A la question de savoir si le BEFH saura absorber le surcroît de travail en conséquence de la mise en œuvre des modifications légales proposées, le Conseil d'Etat considère que la charge de travail supplémentaire sera absorbée par l'effectif existant du BEFH, car il espère qu'il y aura peu de sollicitations en raison de l'autorégulation de la branche. En outre, actuellement, les plaintes et demandes de la population arrivent

d'ores-et-déjà au BEFH. Les nouvelles dispositions légales et le travail de la Commission consultative sur les procédés de réclame devraient plutôt lui faciliter la tâche.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET ET VOTES

5.1. ARTICLE PREMIER

Article 5b

La Commission propose deux amendements à l'alinéa 2.

1^{er} amendement

« (...) il n'existe pas de lien naturel entre ~~la personne représentant l'un des sexes~~ la manière dont la personne est représentée et le produit vanté (...) ».

L'amendement est accepté à l'unanimité des membres présents

2^e amendement

« (...) la sexualité est traitée de manière ~~inconvenante~~ dégradante »

L'amendement est accepté à l'unanimité des membres présents

La Commission propose le 1^{er} amendement à des fins de clarification, car elle relève que la phrase « il n'existe pas de lien naturel entre la personne représentant l'un des sexes et le produit vanté » est une traduction maladroite de l'allemand. Une mauvaise interprétation de celle-ci pourrait conduire à ce qu'il n'y ait plus de personnages dans les publicités. Or il s'agit plutôt de parler de ce que dégage la personne et non du personnage lui-même.

La Commission propose le 2^e amendement à des fins de clarification aussi, car elle considère que la phrase qui mentionne « la sexualité est traitée de manière inconvenante » est problématique. Cette formulation, également une traduction maladroite de l'allemand, s'avère floue et pourrait autoriser des appréciations douteuses. Quelle serait en effet la définition de la notion « inconvenante » pour aller dans le sens de la Loi, tout en évitant toutefois une forme de pudibonderie ?

Ces phrases, venant des textes de la Commission suisse de la loyauté, indiquent qu'il faut que les affiches présentent une sexualité traitée dans un cadre respectueux, qui fasse sens avec le produit promu et sans avilissement ou perte de dignité. Une définition plus précise devra être faite, à l'instar de la Ville de Lausanne qui a énoncé des principes servant de grille d'analyse et a produit un guide à son usage interne. Le canton produira également son guide pour mieux préciser les termes et ne pas avoir d'interprétation en décalage.

L'art. 5b tel qu'amendé est accepté à l'unanimité des membres présents.

Art. 24

La Commission propose un amendement à l'alinéa 2.

Amendement

« ² Elle peut être saisie notamment par l'administration cantonale, les municipalités, les sociétés d'affichage ou la population ».

L'amendement est accepté par 9 voix pour, 0 contre et 2 abstentions.

La grande majorité de la Commission propose cet amendement afin que la liste des entités ou personnes pouvant saisir la commission soit la plus exhaustive possible.

L'art. 24 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité des membres présents.

L'article premier du Projet est accepté à l'unanimité des membres présents

5.2. ARTICLE DEUXIÈME

L'art. 2 du Projet est accepté à l'unanimité des membres présents.

5.3. VOTE FINAL

A l'unanimité, la Commission accepte le Projet tel qu'amendé.

5.4. ENTRÉE EN MATIÈRE

A l'unanimité, la Commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le Projet.

6. VOTE SUR LA RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT À LA MOTION SANDRINE BAVAUD DEMANDANT AU CONSEIL D'ETAT DE LÉGIFÉRER AFIN D'INTERDIRE LES PUBLICITÉS IDÉALISANT OU DÉGRADANT LES FEMMES SUR L'ESPACE PUBLIC (11_MOT_136)

A l'unanimité, la Commission recommande au Grand Conseil d'accepter la Réponse du Conseil d'Etat à la Motion 11_MOT_136.

Chavannes-près-Renens, le 13 janvier 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Rydlo*