

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

Motion David Raedler et consorts au nom Les Vert.e.s vaudois.e.s - Pour une compétence du Canton et des communes de restreindre les publicités contraires à leurs engagements climatiques

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier cette motion s'est réunie le lundi 14 juin 2021 à la Buvette du Grand Conseil, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Taraneh Aminian, Graziella Schaller ainsi que de Messieurs les Députés Gilles Meystre, David Raedler, Éric Sonnay (Président), Jean-François Thuillard et du soussigné, rapporteur de majorité.

Ont également assisté à la séance Madame Mme Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), Monsieur Laurent Tribolet, Chef de la division entretien à la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) et Madame Florence Burdet, Juriste spécialiste à la DGMR.

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La publicité sur l'espace public est régie par la Loi sur les procédés de réclame (LPR, RSV 943.11) et son Règlement d'application (RLPR, RSV 943.11.1). Cette loi pose un cadre général au niveau du Canton, et elle est mise en œuvre au travers des règlements communaux. À défaut d'un règlement communal, le RLPR s'applique dans les communes.

Les règles en matière de procédés de réclame doivent notamment répondre à deux risques :

- sur le contenu : il peut y avoir des procédés de réclame, de par leur contenu, qui seront contraires à l'ordre public, à des engagements de l'État ou être simplement illicites ; à ce titre, des interdictions ont déjà été posées dans le cadre de la LPR, notamment en matière de contenu sur des publicités liées à l'alcool ou aux produits du tabac - émanant du droit fédéral - ou de nature sexiste - émanant du droit cantonal ;
- sur le lieu : il existe des limites à prévoir, comme sur les routes ou les autoroutes, pour empêcher de détourner l'attention des conducteur-trice-s ; de même, cela peut nuire à la nature suivant où les publicités se trouvent, en forêt par exemple ; dans l'ensemble, les procédés de réclame sont un domaine où il y a, par principe, un droit couvert par la liberté économique, mais avec des limitations et un cadre pour assurer l'ordre public et les intérêts étatiques.

S'agissant de sa motion, le Motionnaire explique qu'il n'existe pas dans la LPR de dispositions permettant à l'État, mais surtout aux communes, de limiter ou de restreindre les publicités dont le contenu va frontalement à l'encontre des engagements climatiques pris par les communes. Cela est délicat et contradictoire, car certaines d'entre elles ont prononcé une urgence climatique alors même qu'elles peuvent voir fleurir sur leurs murs des publicités pour des activités climatiquement dommageables. Or, l'enjeu en matière publicitaire réside dans la manière d'influencer les consommateur-trice-s. Le Motionnaire cite notamment l'exemple de publicités de voyages en avion pour Barcelone mettant en avant les plages et le soleil qui fleurissent précisément en automne et en hiver pour influencer les potentiel-le-s client-e-s. Pour contrecarrer ces effets négatifs et contradictoires, des pays comme la France, ou des villes comme Amsterdam, ont adopté des limitations visant des publicités pour des produits ayant un impact clair et dommageable pour le climat.

Cette motion s'inscrit dans cette dynamique, mais n'impose aucune interdiction. Il s'agit uniquement de donner une compétence aux communes de pouvoir limiter ou non la publicité en lien avec le climat. Aujourd'hui, plusieurs communes souhaiteraient avoir cette possibilité, mais ne l'ont malheureusement pas.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Cheffe de département indique que la LPR est le cadre général dans lequel est inscrite l'action de l'État. Il faut avoir à l'esprit que, lors de l'adoption de cette loi, trois buts clairs étaient poursuivis :

- a) elle vise la protection des sites pour ne pas afficher tout et n'importe quoi ;
- b) elle veille au repos public ; il n'est pas conforme d'avoir des publicités faisant constamment du bruit ou de la lumière ;
- c) elle doit préserver la sécurité de la circulation.

C'est pour cela que le DIRH est le Département de tutelle concernant cette loi. Les communes ont la possibilité d'édicter un règlement d'application pouvant être plus restrictif, mais dans le respect du cadre général de la LPR. Pour le Département, cette motion ne rentre pas dans le cadre des trois buts poursuivis par cette loi. En effet, ce n'est pas le contenu, mais plutôt le support qui est visé.

Deux brèches ont toutefois déjà été ouvertes :

- au niveau fédéral, la question de l'alcool et du tabac est réglée avec une application totalement uniforme sur le territoire suisse ;
- au niveau cantonal, la question des publicités à caractère sexiste est traitée ; ce n'est toutefois pas le contenu qui est visé, mais la manière ; c'est une commission cantonale qui décline ce qui est sexiste ou non ; cela s'applique de manière uniforme sur le territoire cantonal.

Cette motion consiste à donner une compétence en opportunité aux communes qui se prononceraient sur chaque parcelle de leur territoire en décidant si elles font usage ou non de cette restriction additionnelle pour juger du contenu de la publicité en question. La Conseillère d'État comprend la logique sous-entendant cet objet, mais cela pose deux problèmes :

- l'introduction d'un risque d'arbitraire dans l'appréciation : en Hollande sont par exemple interdites les publicités ayant un impact clair et dommageable sur le climat ; cela oblige à une interrogation sur les notions de « clair » et de « dommageable », de même qu'au sujet de qui les définit ; dans le Canton de Vaud, il n'existe pour l'heure pas de consensus cantonal sur ces notions, et ce serait donc laissé à la libre appréciation des communes ; elle cite l'exemple de la viande ou du café qui sont des thèmes prêtant à débat : certains diront que leur importation et leur consommation sont dommageables pour le climat et d'autres diront l'inverse ;
- l'introduction d'une inégalité de traitement : une entreprise qui se verrait interdire sa publicité dans une commune, mais pas dans une autre ; il y aurait alors une inégalité de traitement générant une activité non négligeable devant les tribunaux.

La Conseillère d'État précise enfin que les communes disposent de la compétence d'élaboration d'un règlement d'application qui peut être plus restrictif que la loi.

Pour ces raisons, la Conseillère d'État, au nom du Conseil d'État, préconise plutôt la transformation de cette motion en postulat, cela afin d'entamer une réflexion sur ce sujet. En effet, une initiative pour le climat sera prochainement débattue devant le peuple et, en cas d'acceptation, elle impliquerait de réfléchir sur le contenu de cette motion. De plus, le Plan climat vaudois prévoit un axe transversal dans l'accompagnement aux changements avec un possible dialogue pour savoir s'il est opportun de différencier ce qui est dommageable pour le climat ou non selon les communes.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

S'agissant des arguments des commissaires minoritaires pour refuser le texte dans son entier, et quelle que soit sa forme finale (motion, postulat, en entier ou partiel), le rapporteur renvoie les lectrices et les lecteurs au rapport de minorité. De leur côté, les commissaires de la majorité, formée des Député-e-s Taraneh Aminian, Graziella Schaller, David Raedler et du soussigné, estiment que cette motion, sensée et raisonnable, doit être renvoyée au Conseil d'État sous forme d'un postulat.

Le texte ne demande aucune interdiction générale et unilatérale des publicités contraires aux engagements climatiques sur le territoire du Canton. Il vise juste à permettre aux communes de choisir ce qu'elles veulent interdire ou autoriser en matière de publicités en lien avec le climat, selon leur propre politique et les sensibilités locales, ce qui est légitime et logique.

L'exemple de la ville de Lausanne où, quelques jours seulement après le décret de l'urgence climatique, il était possible de voir des bus des Transports publics lausannois (TL) afficher des publicités pour une compagnie aérienne à bas prix interpelle et doit faire réfléchir toutes les personnes. Sur le principe, une telle situation est tout simplement absolument illogique, en précisant qu'elle ne touche pas que les villes.

Beaucoup de communes sont en effet aujourd'hui préoccupées par les décisions à prendre sur ce qu'elles acceptent ou non comme publicités, et la situation climatique qui se dégrade d'année en année oblige à une réaction envers les publicités manifestement contraires aux objectifs d'amélioration du climat.

Ce texte n'a en tout cas aucune vocation à être paternaliste, mais à faire prendre conscience que la publicité joue sur les sentiments ou le réflexe d'achat des consommateur-trice-s, et qu'elle est un levier important pour atteindre des objectifs. Il est donc essentiel que l'État et les communes puissent intervenir et trouver un juste équilibre entre intérêt économique et intérêt de la communauté dans son entier. La préservation du climat est aujourd'hui plus que jamais un enjeu planétaire vital.

S'agissant de l'inégalité de traitement que certain-e-s verraient dans la mise en œuvre d'un tel texte, il est bon de rappeler que l'article 24 de la LPR prévoit de toute manière une commission consultative dont le but est de préavisier sur toutes les situations découlant de la loi, et de publier une bonne pratique afin d'uniformiser les systèmes. Il n'y a donc pas d'anarchie, mais un cadre posé. À cela on pourrait de toute façon ajouter qu'il y a déjà aujourd'hui des règlements communaux sur d'autres sujets qui divergent d'une commune à une autre, par exemple pour la gestion des déchets.

Certes, on peut discuter au sujet du flou entourant la définition des procédés de réclame qui seraient contraires à l'environnement. Toutefois, ce flou qu'on retrouve déjà dans la LPR sur d'autres sujets n'a donné lieu jusqu'au jour de la séance de commission à aucune saisie du Tribunal cantonal (TC).

Enfin, il est bon de préciser que le Grand Conseil a déjà été saisi en juin 2019 d'un cas identique avec l'examen de l'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) modifiant la LPR en réponse à une motion de Sandrine Bavaud demandant au Conseil d'État de légiférer afin d'interdire les publicités idéalisant ou dégradant les femmes. Les débats au sein de la Commission d'étude en août 2018 avaient notamment porté sur l'arbitraire, l'interdiction de la publicité dans l'espace public, la définition de ce qui est dégradant ou ne l'est pas, ou le rôle de la Commission consultative. Dans le cadre de cet EMPL, la question de prévoir une autorité cantonale de régulation de la publicité, ou de laisser aux communes la libre appréciation de le faire, s'était déjà posée. C'est ainsi qu'il a été prévu que les communes peuvent solliciter l'expertise d'une Commission consultative pour savoir ce qui est autorisé ou non en matière de publicités dans l'espace public. Le rapport de commission précisait d'ailleurs qu'« elle 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 ».

Au final, le Grand Conseil a accepté à une très grande majorité cet EMPL, cela en pleine conscience que les communes gardaient leur libre appréciation avec le risque qu'une autorisation puisse être décrétée par une commune, mais refusée par une autre.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'État la motion transformée en postulat par 4 voix pour et 3 voix contre.

Chavannes-près-Renens, le 15 août 2022.

Le rapporteur de majorité:
(Signé) Alexandre Rydlo