

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

Motion David Raedler et consorts au nom Les vert.e.s vaudois.e.s - Respectons le principe de l'autonomie communale et redonnons aux Communes leurs compétences en matière d'affichage !

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 4 octobre 2022, de 7h45 à 8h45, à la salle romane rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée des Mesdames Cendrine Cachemaille, Sandra Glardon, Elodie Lopez, ainsi que de Messieurs Oscar Cherbuin, Jean-Rémy Chevalley (confirmé dans son rôle de président-rapporteur), Fabien Deillon, Grégory Devaud, Maurice Neyroud et David Raedler.

Ont également participé à la séance, Mesdames Nurria Gorrite (cheffe du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines – DCIRH), Florence Burdet (juriste, Direction générale de la mobilité et des routes – DGMR) et Monsieur Laurent Tribolet (chef de la division entretien, DGMR).

Madame Sophie Métraux (Secrétariat général du Grand Conseil – SGC) a tenu les notes de séance et en est vivement remerciée.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Plusieurs communes vaudoises, mais également dans d'autres cantons ont cherché et analysé la possibilité de ne pas avoir d'affichage public à but commercial sur leur domaine public. Certes, ces affiches représentent des rentrées financières importantes, permettent au monde économique de faire connaître ses produits, mais cet affichage représente aussi une utilisation accrue du domaine public, la population y est « soumise ». Cet affichage doit également être considéré sous l'angle de la sécurité routière.

Dans la possibilité de limiter ou de ne pas avoir d'affichage public, une pesée d'intérêts doit être faite entre la liberté économique et la liberté d'expression, ainsi que l'intérêt à permettre une limitation de l'affichage public, voire la compétence des communes à décider de la manière dont sur leur territoire elles utilisent et octroient des droits.

Cette pesée d'intérêts a été effectuée par le Tribunal fédéral (TF) qui a été saisi d'un recours lié à un projet de la République et Canton de Genève qui souhaitait limiter, voire écarter l'affichage public dans ses rues. Le TF a validé la possibilité de ne pas prévoir d'affichage public¹, considérant que les droits à la liberté économique et à la liberté d'expression sont garantis par d'autres moyens de communication (internet, réseaux sociaux, etc.). La limitation et donc l'exclusion de l'affichage public à but commercial sont possibles. En revanche, l'affichage à but idéal et l'affichage à but politique ne pourraient pas être visés par cette règle, en raison de la liberté d'expression, respectivement de manifestation.

¹ Arrêt TF 1C_427/2020 du 25 mars 2021

En tant qu'avocat, Monsieur le Motionnaire a reçu des questions de communes concernant la possibilité de le restreindre ou de ne pas prévoir d'affichage public sur leur territoire. En droit vaudois, la loi sur les procédés de réclame (LPR) est mise en œuvre par les règlements communaux. En l'absence d'un tel règlement, c'est le règlement cantonal qui s'applique. Selon l'art. 17 al. 2 LPR, les communes doivent autoriser un ou des emplacements si la demande en est faite. La possibilité pour une commune de ne pas avoir d'affichage public, en tout cas à but commercial, est donc limitée par cet article. La compétence des communes en la matière est restreinte, alors que selon l'arrêt du TF et le principe d'autonomie communale, cette restriction ne se justifie pas.

La motion vise alors à adapter la LPR pour permettre aux communes d'être souveraines en matière d'affichage public à but commercial, afin qu'elles puissent décider si elles l'autorisent ou pas, contrairement à la situation actuelle où le canton les oblige à mettre à disposition un ou des emplacements d'affichage.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

À l'origine, la LPR est née pour réglementer l'affichage le long des routes à des fins de sécurité. Le règlement donne la possibilité aux communes d'être plus contraignantes, par exemple pour préserver des sites particuliers et la tranquillité publique sur leur territoire.

L'art. 17 al. 2 LPR visé par la motion fait obligation aux communes de prévoir des emplacements pour l'affichage, ceci notamment pour éviter l'affichage sauvage. Si la motion était acceptée par le Grand Conseil, elle rendrait la compétence aux communes de décider si elles veulent ou pas prévoir des emplacements pour l'affichage public à but commercial. Pour le Conseil d'État, rendre cette compétence aux communes apparaît juste, car ces dernières sont responsables de ce qui se passe sur leur territoire. Les conseils communaux seraient in fine responsables de vérifier que la gestion de l'affichage est conforme aux règles en vigueur.

Il n'y a pas d'obstacle juridique à la mise en œuvre de cette motion. La suppression de l'art. 17 al. 2 ne serait pas une entrave à la liberté économique puisque selon le dernier arrêt du TF, proscrire l'affichage n'empêche pas d'exercer l'activité en tant que telle. Le Conseil d'État ne voit donc pas d'obstacle à aller en ce sens, il y voit même une certaine logique. Il s'agirait toutefois d'aborder les notions d'affichage à but idéal avec finesse, la définition étant peu précise.

Madame Burdet ajoute qu'il est possible de s'interroger sur le gain en matière de tranquillité publique, car les affichages à but idéal seront posés sur les supports existants. On peut donc supposer qu'il y aura peu de changement en termes de tranquillité publique.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

L'ensemble des commissaires souligne la pertinence qu'il y aurait à redonner la compétence décisionnelle aux communes. Toutefois, des précisions sur les impacts de la motion et sur la modification de l'alinéa 2 de l'art. 17 a contrario de sa suppression sont discutées.

Monsieur le Motionnaire ne peut donner les exemples de communes l'ayant approché (certaines avant l'arrêt du TF), secret d'avocat oblige. L'exemple susmentionné de Genève est réitéré. Dans le canton de Vaud, si une commune souhaite ne plus avoir d'affichage à but commercial, elle ne peut le faire, car selon l'art. 17 al. 2. LPR, elle doit octroyer un ou des emplacements à toute personne qui en ferait la demande.

Or, le dessein de la LPR est la sécurité routière. L'insertion d'une obligation faite aux communes, à priori sans le vouloir au travers de l'art. 17 al. 2, de mettre à disposition des emplacements pour l'affichage public à but commercial vise notamment à éviter l'affichage sauvage. Cet alinéa ne fait pas sens, car le Canton ne peut imposer aux communes la mise à disposition d'emplacements sur leur territoire. Il est de compétence communale de décider de l'utilisation du domaine public communal, dans les limites tracées par le TF.

La motion ne touche donc que l'art. 17 al. 2 LPR. Elle n'impacte pas l'affichage libre du public, qui relève de la liberté d'expression et qui est traité par l'art. 17 al. 3 LPR. La réserve qu'évoque le texte concernant l'affichage libre émane de l'absence de jurisprudence qui indiquerait clairement que cet affichage peut être limité. Le principe de liberté d'expression fait foi. Les communes effectuent d'ailleurs toujours une pesée d'intérêts, ce qui est de leur compétence. C'est donc pour ramener de la logique dans la LPR, mais surtout redonner la compétence aux communes que la motion a été déposée.

Concernant l’affichage sur le domaine privé visible du domaine public, techniquement les art. 2 et 3 LPR apportent des réponses. L’art. 2 notamment précise qu’il est question de tous les procédés de réclame situés à l’extérieur, soit sur domaine privé ou public. La loi le veut fait appliquer les dispositions de la LPR. Ainsi, il ne peut y avoir d’énormes voyants panneaux ou d’affichage en nombre aux abords des routes. La question est un peu plus ouverte, mais à priori les communes sont compétentes aussi, dans le cas d’un énorme ou très voyant panneau publicitaire dans un jardin privé. La commune peut à priori le faire enlever, mais il n’y a pas de jurisprudence en la matière. Soulignons que la motion n’impacte pas l’affichage privé visible du domaine public, car elle se borne à supprimer l’obligation faite aux communes de mettre en place un ou des emplacements pour l’affichage public à but commercial.

Les enseignes et vitrines des magasins ne sont pas touchées par la motion, car la LPR distingue les procédés de réclame pour compte propre (enseignes, etc.) (art. 10 LPR), des procédés de réclame pour compte de tiers (art. 16 LPR) qui sont ceux visés par la motion. Notons que les panneaux à texte changeant sont aussi de l’affichage au sens du règlement d’application.

La motion ne touche pas non plus l’affichage pour les manifestations des localités, car il relève de l’al. 3 de l’art. 17 LPR.

Monsieur le Motionnaire assure à un commissaire, être motivé par l’aspect juridique, la cohérence de la LPR qui ne peut faire obligation aux communes de mettre à disposition des lieux pour l’affichage public à but commercial. La motion vise vraiment à redonner la compétence décisionnelle aux communes. Il ne s’agit nullement d’un premier pas en direction d’une interdiction générale de l’affichage. Ce d’autant plus que juridiquement, le Canton ne serait pas compétent en la matière, estime le motionnaire.

Pour deux commissaires, redonner de la compétence aux communes est souhaitable. Cependant, il ne faudrait pas qu’au final les communes refusent systématiquement de mettre des emplacements à disposition, au risque de mettre en péril la Société générale d’affichage (SGA), par exemple. S’appuyant sur la pratique d’Echichens qui possède un règlement lui permettant d’organiser l’affichage et qui ne prévoit qu’un seul emplacement, un autre commissaire assure que la commune se satisfait de cette application de la LPR. Une interdiction d’affichage pourrait générer de l’affichage sauvage. Plutôt que supprimer l’art. 17 al. 2, une formule potestative qui préciserait que la compétence est laissée à la commune pour organiser l’affichage public à but commercial au travers d’un règlement communal serait préférable. Le règlement permet une complète information de toutes et tous.

Il est alors rappelé par Monsieur le Motionnaire et Monsieur Tribolet, ainsi que Madame la Conseillère d’Etat et une commissaire que l’art. 17 al. 1 indique que « les affiches ne sont autorisées que sur les emplacements et les supports spécialement désignés à cet effet, de façon permanente ou temporaire, par l’autorité compétente ». Les communes peuvent adopter un règlement mettant en œuvre la LPR, à défaut le règlement cantonal s’applique (art. 18 LPR). Dès lors, la suppression de l’al. 2 de l’art. 17 ne changera rien pour les communes, hormis le renfort de leur autonomie décisionnelle.

La motion vise bien à permettre aux communes de garder le pouvoir sur leur domaine public. Sur la base de l’art. 17 al. 2, dans le cas de la commune d’Echichens, si hypothétiquement Monsieur le Motionnaire défendait la SGA, il demanderait davantage d’emplacements que le seul proposé, arguant de l’égalité de traitement. Devant la Justice, il aurait de bonnes chances de gagner.

Une commune qui n’aurait pas de règlement communal relatif à l’affichage et qui s’appuierait donc sur le règlement cantonal, qui n’aurait qu’un seul emplacement et une société qui la solliciterait pour en avoir davantage devrait être armée pour décider du nombre d’emplacements qu’elle est prête à octroyer. Dans ce cas, une formule potestative à l’art. 17 l’al. 2 LPR serait plus adéquate que la suppression dudit alinéa, estime un commissaire. Ce dernier propose alors une prise en considération partielle de la motion. Au lieu de supprimer l’al. 2 de l’art. 17, il s’agirait de le modifier avec une formule potestative donnant la possibilité aux communes d’autoriser un ou plusieurs emplacements².

Nonobstant la redondance, le motionnaire peut suivre la proposition sachant qu’elle donne la compétence aux communes de décider de l’utilisation de leur territoire dans le cadre de l’affichage public à but commercial. Cette proposition est donc acceptée.

² Les communes ~~doivent~~ peuvent autoriser un ou plusieurs emplacements si la demande leur en est faite.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

C'est à l'unanimité de ses membres que la commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion et de la renvoyer au Conseil d'État.

Puidoux, le 16 novembre 2022

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Rémy Chevalley*