



## **Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général en réponse à la motion n° 328 intitulée « Pour une cité libre de toute publicité commerciale »**

(Du 26 octobre 2020)

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

En date du 27 avril 2018, le groupe socialiste par M. Jonathan Gretilat et consorts a déposé la motion n° 328 intitulée « Pour une cité libre de toute publicité commerciale ». Cette motion a été traitée par le Conseil général le 29 octobre 2018. Elle était initialement rédigée et développée comme suit :

*« Le Conseil communal est prié d'étudier les voies et moyens de libérer l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage sur le territoire communal, en mettant en place une politique cohérente de gestion de l'affichage public et privé communal dans le respect de la législation supérieure.*

*Développement :*

*Plus de 1300 municipalités dans le monde, dont Grenoble, Bergen et Sao Paulo, de même que certains Etats américains tels que le Vermont, le Maine, Hawaii et l'Alaska, ont fait le choix de libérer l'espace public de toute publicité commerciale. Plusieurs motifs ont présidé à un tel changement des moeurs: le constat semble avéré dans la plupart des municipalités prises en considération que la publicité commerciale nuit à la qualité du paysage et de l'urbanisme dans l'espace public, qu'elle*

*constitue une pollution visuelle mobilisant l'attention de chacun sans son consentement, qu'elle encourage une société de consommation sans prévention des risques liés au surendettement notamment, ou encore qu'elle fragilise le tissu économique local, dans la mesure où les commerces de proximité peuvent difficilement rivaliser avec les moyens financiers des grandes enseignes.*

*Plus proche de chez nous, une initiative a été récemment déposée à Genève avec plus de 4'600 signatures (« Genève Zéro Pub: Libérons nos rues de la publicité commerciale »), visant à interdire toute forme de publicité commerciale sur l'espace public. Contrairement à Genève, pour qui les concessions publicitaires rapportent entre 3 et 3,5 millions de francs par an à la collectivité, la Ville de Neuchâtel n'en perçoit, de manière un peu étonnante d'ailleurs, que des recettes de l'ordre de 100'000 francs. En sachant en plus que la concession actuelle arrive bientôt à échéance, il s'agit dès lors d'une opportunité que le Conseil communal doit saisir pour changer le paradigme actuel et mettre en place une politique cohérente de gestion de l'affichage sur l'ensemble du territoire communal.*

*L'idée poursuivie par la présente motion est de bannir les annonces et publicités par voie d'affichage à caractère commercial, tant sur l'espace public concessionné que sur l'espace privé soumis à autorisation, en épargnant toutefois la communication événementielle, culturelle ou politique des associations et institutions locales. De plus, les vitrines et devantures des magasins ne doivent pas être concernées, et des exceptions strictement limitées pourraient éventuellement être envisagées pour les commerces de proximité et les entreprises ayant leur siège sur le territoire communal.*

*A l'occasion de la prochaine échéance de la concession actuelle pour l'affichage commercial, le Conseil communal est vivement encouragé à tenter l'expérience effectuée par Genève, en laissant ainsi l'intégralité des espaces publicitaires commerciaux vierge de toute annonce, de manière que la population puisse librement se les approprier et donner cours à son expression artistique voire politique.*

*Ainsi, dans l'étude demandée par la présente motion, le Conseil communal est en particulier prié de prendre en considération les principes suivants :*

- *Privilégier la qualité du paysage urbain neuchâtelois en luttant contre la pollution visuelle et libérant l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage ;*

- *Faciliter la mobilité de toutes et de tous, en particulier des personnes en situation de handicap, dont les malvoyants, en supprimant les panneaux qui font obstacle aux déplacements par leur emprise physique sur les espaces piétonniers ;*
- *Mettre à disposition des associations et institutions locales des panneaux permettant la communication par voie d'affichage de leurs informations et activités, ainsi que d'événements artistiques et culturels ;*
- *Mettre à disposition des habitantes et habitants des panneaux vierges destinés à l'expression libre, citoyenne et artistique ;*
- *Conserver un équilibre entre expression libre et publicité associative, caritative, culturelle et événementielle, sur l'espace public réservé à cet effet, en facilitant son accessibilité aux organisations à but non lucratif ;*
- *Permettre, cas échéant, des exceptions limitées aux commerces de proximité et entreprises ayant leur siège sur territoire communal.*

*Si des motifs dûment justifiés et circonstanciés empêchaient de libérer l'intégralité de l'espace public et privé de publicité commerciale, le Conseil communal est alors prié d'intégrer dans son étude la possibilité de soumettre la concession des espaces publicitaires à des tarifs bien plus élevés que ceux pratiqués aujourd'hui, et fixés en proportion du chiffre d'affaires réalisé.*

*Si le Conseil communal ne soumet pas au Conseil général un rapport satisfaisant en réponse à la présente motion dans le délai réglementaire de deux ans, le Conseil général sera alors saisi directement d'un projet de modification de la réglementation communale en vigueur.*

*La qualité du paysage urbain, la lutte contre la pollution visuelle et l'amélioration de la mobilité, la limitation de la surconsommation et du surendettement ainsi que de leurs conséquences écologiques et sociales, la promotion de l'expression spontanée, artistique et citoyenne sont autant de principes et valeurs qui motivent la présente motion. »*

Au terme de ses discussions, votre Conseil a amendé cette motion puis l'a acceptée par 25 voix, contre 7 et 3 abstentions dans les termes suivants :

*« Le Conseil communal est prié d'étudier l'opportunité de libérer tout ou partie de l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage sur le territoire communal, en mettant en place une politique cohérente de gestion de l'affichage public et privé communal dans le respect de la législation supérieure ».*

## **1. Débats et rappel des positions**

Dans le développement oral à l'appui de sa proposition, le motionnaire a en premier lieu insisté sur son souhait d'initier une étude sur la place que notre société accorde à la publicité commerciale dans l'espace public. L'auteur de la motion a en outre insisté sur l'importance d'appréhender de manière distincte, d'une part, la publicité commerciale, et d'autre, part la publicité à caractère événementiel, sportif, culturel, artistique ou politique en espérant une politique différenciée en lien avec les buts de la publicité.

Le motionnaire appelait également à une politique d'affichage déployée en soutien de l'économie locale ainsi, le cas échéant, qu'à un encouragement de l'expression libre citoyenne et artistique.

Au terme de son développement enfin, le motionnaire relevait toutefois que la publicité commerciale est également et parfois l'expression des conceptions mercantiles et artistiques du temps présent et qu'elle présentait à ce titre un intérêt historique.

Dans leur majorité, les groupes ont soutenu le principe d'une réflexion et d'une étude proposé par le motionnaire, tout en relevant la difficulté de déterminer sans risque d'arbitraire ce qui est culturel, commercial, local ou encore sportif. Dans ce sens, ils ont amendé la proposition initiale afin de demander à l'Exécutif de mener une réflexion sur l'opportunité ou non de libérer tout ou partie de l'espace public de la publicité commerciale tout en développant les possibilités d'affichage d'utilité publique.

Au vote final, la motion amendée était acceptée par 25 voix contre 7 et 3 abstentions.

## **2. Les précédents dans le monde et en Europe**

Le débat sur l'omniprésence de la publicité visible depuis l'espace public est relativement récent. Depuis une vingtaine d'années, plusieurs localités dans le monde ont choisi de tester la suppression, ou à défaut une réduction significative, de la publicité dans l'espace public.

L'une des expériences les plus abouties a été menée dès 2007 dans la Ville de Sao Paulo. Avec la loi « Ville propre », une réduction drastique de la publicité extérieure a été imposée. L'espace libéré a été réaffecté par la municipalité à des décorations composées de graffs, de photographies ou de sculptures. Selon un sondage réalisé par la municipalité elle-même en 2011, une large majorité des habitants de Sao Paulo approuvait la mesure, alors que les opposants dénonçaient un grave impact sur les

emplois locaux liés à la publicité. Depuis, l'expérience a évolué vers une solution avec un affichage autorisé dans des contextes précis.

Pour sa part, la Ville de Téhéran a remplacé tous ses panneaux publicitaires par des expressions artistiques durant 10 jours en 2015, dans le cadre d'une opération baptisée "Une galerie de la taille d'une ville".

Aux Etats-Unis, dès 2015, quatre Etats (Vermont, Maine, Hawaï et Alaska) ont interdit l'affichage publicitaire dans l'espace public.

L'Europe n'est pas en reste. C'est en France que l'expérience est reproduite dans les années 2010, d'abord par M. Castaner, bientôt ministre mais à l'époque maire de la Ville de Forcalquier.

C'est cependant à Grenoble que l'expérience la plus aboutie est menée sur le territoire européen. En 2014, la Ville annonce la suppression de tous les panneaux publicitaires, sauf dans les abribus, ainsi que le développement d'espaces pour l'expression citoyenne, l'affichage libre, culturel et municipal. Cette action a permis de libérer de l'espace public, d'y planter des arbres, et ainsi d'améliorer l'attractivité de la Ville, même si elle a entraîné une diminution des recettes.

### **3. Situation en Suisse**

Plusieurs mouvements anti-publicitaires sont actifs dans les cantons romands. Le plus connu est sans doute le mouvement F.L.I.P., pour Front de libération de l'invasion publicitaire, particulièrement actif à Fribourg. Un postulat proposant notamment de renoncer à toute publicité commerciale a d'ailleurs été déposé en 2015, mais sa transmission a été refusée par le Conseil général. En Valais également, le débat sur la place de la publicité commence à mobiliser les sociétés civiles et politiques. A la Chaux-de-Fonds, une motion a été déposée et acceptée par le Conseil général en septembre 2019. En 2015 à Lausanne, une interpellation, intitulée « Libérer l'espace public lausannois de la pollution de l'affichage publicitaire », a été déposée. L'Exécutif de la Ville a répondu qu'il entendait étudier une réduction progressive du nombre de panneaux d'affichage commercial, en particulier via une digitalisation.

C'est à Genève cependant que les discussions liées à la publicité sont les plus avancées. En novembre 2017, une initiative populaire communale a été déposée. La teneur de cette initiative est relativement similaire à la motion initiale – c'est-à-dire non amendée – de M. Greillat et consorts.

Elle est libellée en ces termes :

*Initiative « Genève zéro pub – libérons nos rues de la publicité commerciale »*

*Les autorités de la ville de Genève sont chargées de mettre en œuvre une politique cohérente de gestion de l’affichage, dans le respect de la législation cantonale, en appliquant les principes suivants :*

- 1. Privilégier la qualité du paysage urbain genevois en libérant l’espace public de la publicité commerciale par voie d’affichage ;*
- 2. Faciliter la mobilité de tou(te)s, en particulier les personnes en situation de handicap, dont les malvoyan(te)s, en supprimant les panneaux qui font obstacle aux déplacements par leur emprise physique sur les espaces piétonniers ;*
- 3. Mettre à disposition des associations et institutions locales des panneaux permettant la communication par voie d’affichage de leurs informations et activités, ainsi que d’événements artistiques et culturels ;*
- 4. Mettre à disposition des habitan(te)s des panneaux vierges destinés à l’expression libre, citoyenne et artistique ;*
- 5. Conserver un équilibre entre expression libre et publicité associative, caritative, culturelle et événementielle sur l’espace public réservé à cet effet, en facilitant son accessibilité aux organisations à but non lucratif .*

*Ces principes seront mis en œuvre dans les plus brefs délais possibles, compte tenu des contraintes légales, ainsi que des engagements contractuels en vigueur à la date d’adoption de la présente initiative.*

Après de multiples rebondissements juridiques, la validité de cette initiative est actuellement à l’étude devant le Tribunal fédéral. Le débat porte en partie sur les compétences respectives du canton et de la commune de Genève, mais plus substantiellement sur les droits fondamentaux, notamment l’interdiction de l’arbitraire et l’égalité de traitement. Concernant le principe de la liberté économique (article 27 de la Constitution fédérale), l’arrêt rendu par la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice de Genève le 19 juin 2020 relève cependant que « *La suppression de la publicité commerciale [contribue] également à la réduction de la surconsommation et [protège] le développement des enfants. L’initiative concernant uniquement la publicité par voie d’affichage, seules [peuvent] se prévaloir d’une restriction grave à la liberté économique les sociétés d’affichage concessionnaires, qui se verraient alors dans l’impossibilité de continuer leurs activités sur le*

*territoire de la ville. Même dans cette situation, il [suffit] toutefois à la ville de ne pas renouveler les concessions à leur échéance et de reprendre, à l'interne, la gestion de l'affichage. »*

Interjetée à titre individuel par un élu du Parti des Verts, l'opposition à cette initiative porte notamment sur une inégalité de traitement présumée. Par ailleurs le recourant s'interroge sur la délimitation entre ce qui est commercial ou ne l'est pas. Il soulève la question des publicités pour des produits locaux ou de spectacles circassiens d'entreprises non locales et à but lucratif (i.e. Affiches publicitaires pour le Cirque du Soleil). L'imbroglio juridique demeure par conséquent complet : les tribunaux sont en effet appelés à se prononcer sur la validité ou non de l'initiative et donc sur la possibilité ou non de la soumettre au vote populaire. Ce faisant cependant, les juges sont appelés à se prononcer sur la constitutionnalité du projet et sa conformité au droit supérieur.

En l'état donc, et dans l'attente de la détermination du Tribunal fédéral, cette initiative n'a pas pu être soumise à l'approbation populaire jusqu'ici.

Elle soulève cependant des questions essentielles et si notre Conseil partage évidemment les préoccupations du motionnaire, il ne peut cependant pas ignorer que les questions liées aux droits fondamentaux demeurent actuellement en suspens et, partant, susceptibles d'impacter – voire d'invalidier – toute décision hâtive ou excessivement radicale en matière d'interdiction pure et simple de la publicité dans l'espace public.

## **4. La situation en ville de Neuchâtel**

En premier lieu, c'est une évidence, il convient de rappeler que la Ville de Neuchâtel doit bien entendu agir conformément au droit supérieur ainsi qu'au cadre légal qu'elle s'est elle-même fixé. Ce cadre légal est essentiellement constitué par les concessions accordées par la Ville à différentes sociétés d'affichage. Or ce cadre légal a, par la force des choses, évolué entre l'adoption de la motion débattue et l'année 2020.

### **4.1. Fusion**

Moins d'un mois après l'adoption de la motion Gretillat et consorts par votre Autorité, soit le 25 novembre 2018, la commune de Peseux appelée à se prononcer pour la seconde fois sur le sujet approuvait la fusion avec les communes de Neuchâtel, Corcelles-Cormondrèche et Valangin.

Parallèlement, les conventions qui liaient à l'origine la Ville de Neuchâtel avec la Société générale d'affichage (ci-après SGA), principale régie d'affichage sur le territoire communal, devaient échoir au 31 décembre 2019. Par suite, un appel d'offres était prévu courant 2019 pour porter effet dès janvier 2020.

Cependant et suite au résultat du vote de Peseux, la Ville a été contrainte de revoir le calendrier initialement prévu afin de se coordonner avec les trois autres Communes. D'une part en effet, l'objet même de la concession à passer évolue au 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec l'élargissement du territoire communal et donc des sites d'affichage. D'autre part, le délai de résiliation des conventions appliquées dans les 3 autres communes échoit au 31 décembre 2022. Notre Autorité a par conséquent et naturellement négocié avec la SGA une harmonisation des délais de résiliation permettant de couvrir l'entier du futur territoire communal. Les actuelles conventions ont dès lors été prolongées jusqu'au terme prévu pour les trois autres communes parties à la fusion – lesquelles ont été prévenues de la situation – et courent ainsi jusqu'au 31 décembre 2022.

Cette solution présente en outre l'avantage de confier la négociation d'une nouvelle convention et l'appel d'offres y afférent aux Autorités de la nouvelle commune fusionnée élues en octobre 2020.

Les communes parties à la fusion sont informées des démarches en lien avec la présente motion via le Copil NEO et sur la nécessité de procéder à un appel d'offre d'ici 2022.

#### **4.2. Situation juridique selon les conventions en vigueur**

Sans s'étendre sur ces conventions qui prendront fin en décembre 2022, il est néanmoins nécessaire d'en rappeler brièvement le contenu dans la mesure où il illustre la situation sociétale de la Ville à l'époque où elles ont été négociées. Elles permettent notamment de mesurer la formidable évolution de la société et de l'appréhension qu'elle a de la publicité – notamment commerciale – entre les années 2000 et aujourd'hui. La majorité des supports d'affichage est soumise à des conventions, en particulier avec la Société générale d'affichage (SGA), mais également bien que très subsidiairement avec la société Signalisation Citadine Moderne (SCM).



#### **4.2.1. Société générale d'affichage (SGA)**

La Ville a conclu, avec la Société générale d'affichage (SGA), les trois conventions écrites et l'accord suivants :

- Convention générale sur l'affichage SGA, de décembre 2001
- Convention abribus, de février 1985 et accord par courrier signé, de mai 2006
- Convention Fun'ambule, de janvier 2001
- Accord abrivélos

La convention générale comprend la mise à disposition de l'espace public pour des panneaux de la SGA. Une redevance, en fonction du format et du type de réseau (commercial ou culture), est prévue pour les emplacements qu'elle propose à ses clients.

En plus des redevances, il est convenu que la SGA fournisse plusieurs prestations à la Ville. Il s'agit en particulier de :

- La mise à disposition de mobilier (17 colonnes triangulaires) pour l'affichage gratuit destiné à la culture, aux associations et aux évènements ainsi que le nettoyage et le collage des affiches toutes les deux semaines ;
- La mise à disposition de mobilier (5 panneaux F4) pour une partie de l'affichage officiel (tirs militaires) ainsi que le collage des affiches ;
- La mise à disposition de mobilier (9 panneaux F4) pour les campagnes de prévention du Service communal de la sécurité ainsi que le collage des affiches ;
- La mise à disposition de mobilier (138 surfaces F4) pour l'affichage politique (votations et élections) et un tarif préférentiel pour le collage des affiches.

Les conventions abribus, Fun'ambule et l'accord abrivélos font suite à un accord qui prévoit la participation financière de la SGA à l'investissement de base, en échange de la mise à disposition d'espaces pour des panneaux SGA, pour une durée fixée en fonction du montant de l'investissement, sans payer de redevances. Leurs investissements étant aujourd'hui amortis, la SGA paie des redevances pour tous les panneaux.

Par ailleurs et dans le cadre de la prolongation jusqu'à fin 2022 des conventions passées avec la SGA, la Ville a négocié une série de premières améliorations. Il s'agit de :

- L'augmentation générale du montant des redevances de 20% ;
- L'interdiction de l'affichage de publicité pour des crédits à la consommation ;
- Le transfert de propriété à la Ville de 57 abribus, sachant que 23 avaient déjà été transférés en 2006. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la Ville est ainsi propriétaire de tous les abribus, soit 80.

Dès 2023 et à la fin des conventions, la Ville disposera ainsi de 42<sup>1</sup> panneaux pouvant contenir 126 affiches F4.

#### **4.2.2. Signalisation Citadine Moderne (SCM)**

La Ville a signé un acte de concession avec la société Signalisation Citadine Moderne (SCM) en décembre 1995.

Il concerne des vitrines d'affichage réparties à une vingtaine d'emplacements dans la ville. L'accord prévoit la mise à disposition d'espaces pour des informations officielles de la Ville (notamment les avis relatifs aux arrêtés votés par le Conseil général, les convocations des électrices et électeurs, les mises à ban), un plan de ville et diverses informations selon les lieux (téléphones utiles, horaires LNM, horaires TransN, horaires des piscines). De son côté, la SCM propose des espaces pour des annonces commerciales.

Ces vitrines étant vétustes et pas adéquates, la Ville n'entend pas poursuivre avec ce système. L'acte de concession est résiliable dans un délai de 3 mois. Le concessionnaire a déjà été informé de l'intention de notre Conseil de le résilier, dès qu'une solution alternative aura été mise en place pour l'affichage officiel et des plans de la ville. Le nouveau système permettra également d'offrir un espace d'affichage aux associations de quartier.

---

<sup>1</sup> Tous les abribus ne sont pas équipés de panneaux d'affichage et certains en ont plusieurs.

### 4.3. Situation financière selon les conventions en vigueur

La SGA paie des redevances à la Ville.

Evolution des redevances perçues par la Ville	
2016	109'036.-
2017	116'165.-
2018	104'012.-
2019	103'291.-
2020 (projection)	236'000.-

Les redevances font l'objet d'un décompte annuel, au prorata temporis de leur utilisation. Depuis 2016, les surfaces en lien avec la convention Fun'ambule sont également soumises à une redevance. Il en est de même pour les surfaces de l'accord abrivélos depuis 2019. Dès cette année, la SGA paie une redevance majorée de 20% pour l'ensemble des surfaces.

## 5. Une base réglementaire : le Plan directeur de l'affichage de 1998

La nécessité d'établir un Plan directeur communal de l'affichage est apparue en Ville de Neuchâtel après la suppression au milieu des années 90 du monopole accordé jusqu'alors uniquement à la SGA. Cette suppression est une conséquence directe de l'adoption de la Loi fédérale sur les marchés publics en décembre 1994. Ce monopole global offrait jusqu'alors la garantie d'une certaine harmonie d'affichage sur le territoire communal. L'abandon de ce monopole rendait possible l'intervention d'autres entreprises d'affichage et, partant, exigeait un Plan directeur de l'affichage afin d'harmoniser les pratiques.

Ce Plan directeur de l'affichage mériterait à lui seul une étude historique, tant il est représentatif des préoccupations prioritaires à l'époque de son adoption. Les priorités politiques et sociétales ayant changé depuis l'adoption de ce plan, le Conseil communal souhaite le réviser pour le remettre en adéquation avec les enjeux actuels liés à la publicité commerciale.

Concrètement, ce plan détaille les différentes zones d'affichage en Ville de Neuchâtel de la manière décroissante suivante :

- Pôles d'affichage, densité élevée : Ce sont des pôles, principalement à proximité des nœuds autoroutiers, où l'affichage publicitaire est admis sans autres restrictions majeures que celles liées à la sécurité routière.
- Secteur de densité moyenne d'affichage : Ce sont les secteurs de la ville où il est apparu qu'un affichage publicitaire pouvait être admis, mais qui font néanmoins l'objet de limitations en termes de quantité et de format. L'implantation de panneaux d'affichage sur ces secteurs doit en particulier tenir compte de l'environnement construit et de l'esprit du lieu.
- Secteur dont l'affichage est à définir selon l'évolution du quartier : Ces secteurs sont des zones en projet. L'affichage doit être réglementé dans le cadre d'un plan de quartier ou de plans spéciaux.
- Secteur de très faible densité d'affichage : La terminologie n'est pas des plus appropriée puisqu'il s'agit en réalité de secteurs francs « *de toute publicité commerciale sauf si elle est associée à un élément de mobilier urbain tels que les abris des arrêts TN, les cabines téléphoniques (sic) ou l'arrière d'un panneau tel qu'un plan de ville.* ». Ces zones concernent la majeure partie du territoire de la ville.

En plus de ces quatre secteurs, le Plan directeur de l'affichage prévoit que : « *Le tissu historique fait partie des secteurs de la ville sans affichage publicitaire, sous quelque forme que ce soit, sur le domaine public ou privé. Par sa centralité et sa grande fréquentation, ce secteur est néanmoins un site privilégié pour l'affichage culturel et l'affichage officiel communal* ». Les panneaux d'affichage commerciaux fixes sont ainsi interdits dans la zone piétonne et quelques autres sites, comme illustré dans le plan ci-après.

Extrait du plan directeur de l'affichage



■ Tissu urbain historique sans affichage publicitaire

Quoi qu'il en soit et dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la commune fusionnée de Neuchâtel devra procéder à une refonte de ce plan et à une harmonisation avec les prescriptions des trois autres communes parties à la fusion, Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Valangin.

En tout état de cause, notre Conseil souhaite réviser le Plan directeur de l'affichage dans le but de réduire l'affichage commercial au profit de l'affichage culturel, associatif et d'utilité publique. Pour ce faire, il entend étendre les secteurs sans publicité commerciale, notamment à proximité des écoles, lieux de formation, places de jeux et parcs publics (y.c. cimetière). Cette révision sera coordonnée avec celle du Plan directeur communal, qui doit intervenir dès 2021, et en sera donc une composante thématique importante.

## **6. Publicité et affichage : des arbitrages subtils et nécessaires**

Au fil des ans et de l'évolution sociétale, la question de l'affichage s'est complexifiée notamment pour une collectivité publique comme la nôtre. D'une part, l'affichage publicitaire peut présenter dans certaines conditions des qualités esthétiques et – à terme – historiques non négligeables. Le motionnaire lui-même, dans le développement oral de sa motion, l'a relevé et il suffit pour s'en convaincre de mentionner l'exposition actuelle du Musée d'art et d'histoire, lequel présente l'extraordinaire histoire publicitaire de l'entreprise Suchard. De même, et à titre d'exemple supplémentaire, on peut ici citer la Cinémathèque de Lausanne dirigée par un Neuchâtelois et qui conserve pour leur valeur historique, esthétique et patrimoniale également les films publicitaires.

A contrario, chacun a encore en tête l'interminable saga judiciaire vécue par la Ville de Neuchâtel à propos de son interdiction d'affichage signifiée au mouvement raélien en 2001 et qui n'a connu son épilogue, heureux, qu'en 2012 devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

En clair et de façon plus prosaïque, entre ce que le droit supérieur autorise et certaines demandes concrètes, s'étend aujourd'hui une zone non réglementée qui exige l'intervention (régulière sinon fréquente) discrétionnaire de l'afficheur en premier lieu et de notre Conseil in fine.

En bref, ce qui est admissible par une collectivité dans le cadre de l'affichage public, qu'il soit culturel, événementiel ou commercial, a fortement évolué au cours des dernières années. Il faut notamment admettre – et c'est heureux – que le respect de la dignité humaine ou la

prohibition de tout ce qui pourrait encourager des comportements d'intolérance ou d'exclusion sont devenus des critères fondamentaux et prioritaires face, par exemple, à d'autres critères géographiques jadis retenus comme essentiels.

### **6.1. Concept d'affichage en lien avec la motion**

Une suppression totale, pure et simple de toute publicité commerciale sur le territoire communal, notamment au profit d'un affichage culturel, événementiel, sportif et d'utilité publique paraît problématique.

D'une part, des principes constitutionnels pourraient y être opposés, d'autant plus qu'une grande partie des panneaux actuels se trouve sur domaine privé, visible du domaine public. D'autre part, une telle interdiction porterait un coup sévère à l'affichage culturel dans la mesure où le mécanisme actuel prévoit que l'affichage des réseaux commerciaux finance les réseaux culturels, qui fonctionnent souvent à perte pour les concessionnaires. L'affichage publicitaire permet également de couvrir les frais des prestations fournies à la Ville (mise à disposition de mobilier, espaces gratuits pour la culture et les associations, collage gratuit ou à tarifs réduits, campagnes gratuites pour la Ville, etc.).

En clair, une suppression définitive de l'affichage commercial mettrait en péril tout l'affichage à but idéal ou non lucratif.

La proposition de réserver l'affichage commercial aux acteurs économiques locaux présente elle aussi des défauts sans doute rédhibitoires. D'une part, en raison de l'égalité de traitement, il paraît difficile d'autoriser la publicité commerciale pour un acteur exclusivement local mais de l'interdire pour une coopérative de commerce de détail active au niveau national. D'autre part, la distinction entre certaines publicités à caractère commercial ou à caractère culturel est parfois excessivement malaisée pour ne pas dire impossible. Une publicité du cirque national suisse par exemple ou celle d'une fondation culturelle privée – par exemple valaisanne – pour ses expositions devrait faire l'objet d'une analyse juridique approfondie avant d'être autorisée, respectivement refusée.

Enfin, l'évocation par le motionnaire d'une possible ouverture de panneaux vierges à la créativité citoyenne appelle elle aussi une réponse différenciée. Dans le cadre festif de l'opération « Neuchâtel, Ville du goût 2017 », l'expérience a été tentée de mettre à disposition du public des panneaux vierges sur lequel chacun était appelé à s'exprimer. Cette expérience a révélé le risque de dérapage du langage qui nécessiterait

une surveillance constante de la part d'une collectivité publique qui ne peut pas être associée à des propos gratuits, infamants, insultants ou même orduriers. En revanche, notre Conseil considère très favorablement le projet de donner à des artistes ou acteurs associatifs une sorte de « carte blanche », à intervalles réguliers, dans l'utilisation de panneaux. Cette question fera l'objet d'une réflexion approfondie, en lien avec la concrétisation du Plan directeur de l'affichage révisé.

## **7. Nouveaux principes**

Notre Autorité partage sur le fond les préoccupations exprimées par les motionnaires. Nous souhaitons inverser la prépondérance de l'affichage commercial au profit de l'affichage culturel et d'utilité publique gratuit.

Dans ce sens, une redéfinition et un élargissement du Plan directeur de l'affichage est absolument indispensable dans la mesure où depuis 1998, date de l'adoption du plan actuellement en vigueur, les évolutions sociales et sociétales ont profondément modifié l'appréciation publique de la publicité commerciale.

A nos yeux, le Plan directeur de l'affichage actuel est dépassé et il conviendra, en corrélation avec la date butoir de la fin des concessions en décembre 2022, d'en achever la révision. Nous souhaitons saisir cette occasion pour aller dans le sens préconisé par les motionnaires et développé dans le présent rapport, sans toutefois prévoir une interdiction totale de la publicité commerciale.

Par ailleurs et comme mentionné plus haut, la rédaction de nouvelles règles harmonisées est rendue indispensable par l'entrée en vigueur de la fusion entre quatre communes aux pratiques et prescriptions actuellement différentes.

### **7.1. Affichage publicitaire en général**

Notre Conseil considère que les entraves que peuvent représenter tous les supports d'affichage en général, qu'ils soient commerciaux ou à but idéal, notamment pour les personnes à mobilité réduite, doivent être levées et les installations problématiques supprimées ou déplacées en accord et après consultations des associations concernées. Parallèlement, nous estimons que la rédaction du nouveau Plan directeur de l'affichage pour la nouvelle commune doit prévoir, aux côtés des critères d'implantation purement géographiques, des prescriptions spécifiquement consacrées à la mobilité des personnes en situation de



handicap. Dans le cadre de ces modifications d'ordre général, les associations concernées seront consultées.

## **7.2. Affichage publicitaire commercial**

Notre Conseil estime judicieux d'introduire de nouveaux paramètres combinant les actuelles prescriptions géographiques avec des considérations sociétales liées notamment à la protection de certaines catégories de la population. Comme évoqué plus haut, nous avons d'ores et déjà initié, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'interdiction de toute publicité pour le crédit à la consommation par voie d'affichage sur le territoire communal.

Concrètement, la liste actuelle des secteurs d'affichage (de forte, moyenne ou faible densité) sera revue afin d'étendre les zones du tissu historique sans publicité commerciale, également à certains secteurs à proximité des écoles, lieux de formation, places de jeux et parcs publics (y.c. cimetière).

En outre, nous sommes d'avis qu'il est pertinent de prévoir des règles plus contraignantes concernant l'affichage publicitaire en général et sur l'entier du territoire communal. Serait en particulier à prohiber toute publicité portant atteinte à la dignité humaine et présentant une discrimination fondée sur le sexe, la race, l'orientation sexuelle, la sexualité, l'âge, l'origine ou la religion. Le catalogue actuellement en vigueur en Ville de Genève offre à cet égard des pistes qu'il conviendra d'étudier dans le cadre de la rédaction du nouveau Plan directeur de l'affichage de la nouvelle commune.

## **7.3. Affichage culturel, associatif et d'utilité publique**

En ce qui concerne l'affichage culturel, associatif et d'utilité publique, notre Conseil souhaite une amélioration de la promotion et de la valorisation par affichage de l'offre culturelle en ville. A ce titre, il convient notamment d'identifier les différents points d'entrée en ville de Neuchâtel (routes, ports, gares notamment) ainsi que les endroits stratégiques pour y promouvoir l'affichage de la Ville elle-même, ses acteurs culturels et ses musées. Pour nous, il paraît en effet opportun d'utiliser ces secteurs spécifiques – empruntés par différents types de voyageurs – pour mettre en valeur l'extraordinaire vitalité culturelle et muséale de la Ville. C'est là également, une réponse au réel besoin exprimé par les acteurs des milieux culturels et associatifs de plus de supports de communication et d'un espace élargi gratuits.

Dans le même état d'esprit, nous estimons qu'il est important d'offrir aux associations de quartier, respectivement aux futures assemblées citoyennes, des possibilités d'affichage en contact direct avec la population. De son côté, la Ville a également besoin de davantage d'espaces pour annoncer ses actions et événements ainsi que pour ses campagnes de sensibilisation et d'information.

En ce qui concerne l'affichage politique, et sous réserve des questions liées à la mobilité des personnes en situation de handicap et de certains emplacements qui entravent la visibilité environnante, la situation semble satisfaisante.

#### 7.4. Nouvelle répartition des surfaces d'affichage

Les nouveaux principes voulus par notre Conseil permettront de diminuer le nombre de panneaux commerciaux au profit d'une augmentation du nombre de surfaces pour la culture, les milieux associatifs et les communications de la Ville (par exemple Chocolatissimo, NeuchâtelRoule, le plan canicule, Midi Tonus, etc.).

Les tableaux suivants présentent le nombre de surfaces visibles dans l'espace public, selon la situation actuelle et selon la situation projetée :

	Nb de surfaces actuelles	%	Nb de surfaces projetées	%
Affichage commercial (F4, F12, F24, F200)	514	49%	334	32%
Affichage culturel commercial (F4)	74	7%	127	12%
Affichage gratuit culture, associatif et d'utilité publique (colonnes triangulaires surfaces F4 utilisées pour des affiches A3, F4 politique, F4 des Musées et du Service communal de la sécurité)	267	26%	337	32%
Panneaux dans les abribus (F4 campagnes de la Ville)	69	7%	126	12%
Affichage des Sports (F4)	117	11%	117	11%
<b>TOTAL</b>	<b>1041</b>	<b>100%</b>	<b>1041</b>	<b>100%</b>

En résumé :

	Nb de surfaces actuelles	%	Nb de surfaces projetées	%
Affichage commercial	514	49%	334	32%
Affichage culturel payant	74	7%	127	12%
Affichage d'utilité publique gratuit	453	44%	580	56%
<b>TOTAL</b>	<b>1041</b>	<b>100%</b>	<b>1041</b>	<b>100%</b>

Comme l'illustre les tableaux, notre Conseil souhaite diminuer le nombre de surfaces dédiées à l'affichage commercial de la manière suivante :

- Transférer une partie des panneaux commerciaux situés dans certains périmètres (écoles, lieux de formation, places de jeux, parcs publics, y.c. cimetièrre) en panneaux culture payant et en panneaux pour de l'affichage gratuit culture, associatif et d'utilité publique (en particulier communications de la Ville) ;
- Utiliser tous les panneaux dans les abribus, soit 126 F4 (ou 42 F12) pour les campagnes de communication de la Ville ainsi que pour l'affichage culturel et associatif.

Au total, cela consiste en une diminution de l'ordre de 180 surfaces commerciales de différents formats, ce qui fait passer leur pourcentage de 49% à 32% du total. Le nombre de surfaces pour la culture, l'associatif et les communications de la Ville sera augmenté d'autant. L'affichage culture payant passera ainsi de 7% à 12% et l'affichage gratuit culture, associatif et d'utilité publique de 44% à 56%. Au final, il s'agit donc concrètement d'inverser la prépondérance de l'affichage commercial au profit de l'affichage d'utilité publique.

## 8. Conclusion

En conclusion, nous relevons que l'entrée en vigueur de la fusion exige l'actualisation du Plan directeur de l'affichage sur le territoire de la nouvelle commune. D'autre part, cette révision offre l'opportunité de concrétiser nos intentions et celles des auteurs de la motion 328, pour ce qui concerne une diminution concrète de l'affichage commercial au profit de l'affichage culturel et d'utilité publique, toutefois sans aller jusqu'à la suppression pure et simple. Elle répond également à notre rapport d'information au

Conseil général concernant la politique culturelle de la Ville (20-012) qui souligne l'importance d'améliorer la visibilité et la lisibilité de l'offre culturelle neuchâteloise.

En raison de l'élargissement du territoire communal et de la résiliation des conventions avec la Société générale d'affichage (SGA) pour le 31 décembre 2022, le Conseil communal disposera ainsi de deux ans environ pour actualiser le Plan directeur de l'affichage.

En réponse à la motion 326, notre Conseil a donc décidé de réorienter son approche en inversant la prépondérance de l'affichage commercial en faveur de l'affichage gratuit d'utilité publique. Les nouvelles orientations décrites dans le présent rapport seront intégrées dans le nouveau Plan directeur de l'affichage communal. Certains éléments majeurs comme l'interdiction de tout affichage publicitaire pour les crédits à la consommation et la majoration de 20% des redevances ont d'ores et déjà été mis en œuvre par l'Exécutif de la Ville. De plus, l'utilisation des panneaux d'affichage de tous les abribus à des fins d'utilité publique a aussi été déjà décidée et sera effectif dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

L'espace public de la Ville sera donc majoritairement libéré d'un affichage commercial, notamment dans les secteurs historiques et patrimoniaux, aux abords des écoles, des lieux de formation, des places de jeux et parcs publics.

Les Commissions du développement économique et celle de la politique culturelle de la Ville seront bien entendu associées à la mise en œuvre de ce futur nouveau Plan directeur de l'affichage en Ville de Neuchâtel.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte de ce rapport d'information et de classer la motion n° 328.

Neuchâtel, 26 octobre 2020

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Thomas Facchinetti

Rémy Voirol