

Secrétariat du Grand Conseil

PL 9528-A-I

Date de dépôt: 28 février 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les procédés de réclame (F 3 20)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'affichage sauvage doit être canalisé, l'afficheur sauvage responsabilisé, voire sanctionné. Pour autant que le « sauvage » soit identifiable, évidemment. Actrices désignées du processus de civilisation, les communes auxquelles le Conseil d'Etat, par le présent projet de loi 9528, demande la mise à disposition d'un nombre suffisant d'emplacements destinés aux affiches d'associations à but non lucratif, mais aussi actrices de la suppression des affiches collées dans des lieux non autorisés. Actrice elle aussi en vertu du principe de subsidiarité, la police cantonale appelée à verbaliser nuitamment, lorsque les agents de sécurité municipaux bénéficient du repos du juste et que les afficheurs sauvages sont en plein travail.

Trois séances de commission, tenues sous la présidence débonnaire de M. Pierre-Louis Portier les 14 juin, 28 juin et 30 août 2005, ont permis

l'adoption du projet de loi 9528 par 7 voix (3 L, 2 R, 2 PDC) contre 1 (AdG), le reste de l'Alternative (3 S, 1 Ve, 1 AdG) s'abstenant. Ce vote a eu lieu après des auditions qui ont permis aux parties intéressées de s'exprimer, à savoir, pour l'Etat, M. Daniel Chambaz, directeur du service cantonal de gestion des déchets, pour les communes, M. Pascal Chobaz, président, et M. Alain Rütsche, secrétaire général adjoint de l'Association des communes genevoises (ACG), M. François Buensod, secrétaire juriste de la Ville, et M. Antonio Pizzoferrato, adjoint de direction et juriste au service des agents de sécurité municipaux, pour le monde agricole, M. François Erard, directeur d'Agrigenève, pour les afficheurs sauvages, M. Alexandre Friederich, responsable d'une société d'affichage sauvage, et M. Bernard Monney, responsable du graphisme auprès de la même société. M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, a assisté à la dernière séance. Les procès-verbaux de ces séances ont été sagement tenus par M. Christophe Vuilleumier qui a évité d'en faire des dazibaos. Que tous soient remerciés de leur collaboration !

Exposé des motifs

La propreté du canton, et plus encore de la Ville, laisse de plus en plus à désirer. Un plan propreté a été envisagé, un groupe de travail interdépartemental créé en juin 2003 pour traiter plus spécifiquement de la gestion des déchets, des procédés de réclame – en clair, des affiches –, et de la loi pénale. En est résulté le présent projet de loi consacré pour l'essentiel à la réglementation de l'affichage sauvage.

Rappel. La loi sur les procédés de réclame (LPR – F 3 20) a octroyé aux communes nombre de compétences. Sans pour autant ni traiter l'affichage sauvage ni a fortiori en juguler la croissance. D'où les présentes propositions du groupe propreté reprises à son compte par le Conseil d'Etat qui se déclinent en quatre volets. Primo, renforcer l'incitation des communes à créer des emplacements d'affichage, à utilisation gratuite, pour l'apposition d'affiches concernant des manifestations organisées dans le canton par des associations ou groupements locaux sans but lucratif. Secundo, sanctionner celui qui fait appel à un tiers physique ou moral pour apposer une affiche. Tertio, donner la possibilité aux communes de supprimer sur-le-champ une affiche non autorisée sans devoir se plier à la procédure de notification prévue par la LPR à son article 29. Quarto, modifier les dispositions concernant les sanctions prises en cas de violation de la LPR en permettant notamment à la police cantonale de sanctionner les contrevenants la nuit, qui n'empêche pas les afficheurs sauvages de travailler. Il suffit pour cela de soumettre l'affichage sauvage à des sanctions de nature pénale, et non plus administrative.

Auditions

Le souci d'harmonisation des amendes est émis par le représentant du **canton**, M. Chambaz, qui souhaite la poursuite des commanditaires de l'affichage sauvage, un des aspects de la dégradation de la propreté publique. Un commissaire (R) émet le même souhait.

Un commissaire (Ve) regrette l'accent mis sur la répression, au détriment de propositions pratiques, tel le simple « scotchage » des affiches sauvages, signe d'une vie culturelle et sociale intense. M. Chambaz répond que le choix a été fait de canaliser l'affichage sauvage sur des panneaux en nombre suffisant et d'usage gratuit. Il est relevé que le phénomène concerne avant tout la zone urbaine et les sites de promenade.

Un autre commissaire (Ve) reçoit une réponse négative à sa question concernant la distinction entre affiches provenant du secteur associatif et affiches soutenues par des « sponsors ». Quant aux graffiti, il a été demandé aux communes de laisser des murs à cet effet, précise M. Chambaz.

Un commissaire (S) s'inquiète du caractère peu innovateur de ce projet et de la non-existence de simulations quant à ses effets.

Le rapporteur (L) suggère le recours aux chômeurs pour le nettoyage des affiches sauvages.

Un commissaire (S) ne voit pas où la Ville pourrait offrir de nouveaux panneaux d'affichage.

Un commissaire (R) rappelle que le tiers de l'affichage officiel est destiné à des manifestations culturelles et obtient une réponse positive à la question de la poursuite d'organiseurs de manifestations en France voisine et une autre négative quant aux poursuites contre des agriculteurs ayant érigé des panneaux concernant des produits à vendre, dans la mesure où l'application des dispositions légales est communale et donc souple.

Le président de l'**ACG** relève que les petites communes n'auront à offrir des panneaux que dans la mesure du possible. Et si la demande existe, aurait-il pu ajouter. Une application souple est donc garantie, là aussi.

A un commissaire (Ve) qui craint des dérives dans la répression de l'affichage sauvage, il est répondu que chaque commune agira selon sa sensibilité, mais que le but est aussi d'empêcher un affichage sauvage intrusif à but lucratif dont l'ampleur n'est toutefois pas connue, reconnaît le représentant de l'**ACG**. Les communes devront encore développer une complémentarité entre ASM – dont le nombre pourrait augmenter, compte tenu de cette nouvelle tâche – et police cantonale.

La **Ville** soutient les modifications, selon ses représentants, tout en émettant des doutes sur la capacité des nouveaux panneaux s'ajoutant aux 14 panneaux d'affichage libre à répondre à une grande demande. Il signale qu'outre les événements culturels, nombre de bals sont annoncés par des associations sud-américaines. Des rencontres organisées avec plusieurs associations ont montré leur intérêt pour des panneaux officiels. Une gestion du phénomène est souhaitée qui pourrait intéresser une société spécialisée dans l'affichage sauvage.

A la question d'un commissaire (Ve), il est précisé que le nombre de nouveaux panneaux pour la Ville a été évalué à 3000 (!) par les afficheurs sauvages. La question est de savoir si le but est d'endiguer l'affichage sauvage, de permettre l'expression des associations culturelles ou de soigner l'esthétique urbaine. Un des représentants de la Ville est d'avis que le projet de loi contribuera à la solution du problème dans ses différentes dimensions.

Le même commissaire (Ve) s'inquiète du monopole de fait que pourrait avoir cette société spécialisée dans l'affichage sauvage, quand bien même aucun mandat n'a encore été attribué. Il est décidé d'entendre ladite société.

Le représentant d'**Agrigenève** craint les limites mises par l'article 29 du projet de loi 9528 à la diversification des activités des agriculteurs genevois. Le président (PDC) lui répond que les mairies gèrent avec bon sens les autorisations.

Il indique que les membres de son association n'aimeraient pas se voir imposer un lieu d'affichage. Il ajoute qu'il convient de distinguer les panneaux à durée limitée de ceux à durée prolongée. Un commissaire (L) souhaite que les agriculteurs respectent les règles édictées par les communes et les accords conclus avec les autorités communales.

M. Friederich, responsable d'une **société d'affichage sauvage**, indique d'emblée que Zurich a mis en œuvre ce que propose le projet de loi 9528, avec pour effet la disparition de l'affichage sauvage. Il indique des solutions telle l'utilisation de scotch à la place de colle. Sa société placarde des affiches sur un millier de panneaux dont la moitié va disparaître puisque se trouvant sur des containers appelés à être enterrés. Il souhaiterait disposer en lieu et place des armoires électriques des SIG pour y afficher de petites annonces de nature culturelle. M. Cramer peine à saisir la définition d'une affiche culturelle, et surtout trouve choquant, quand cet aspect est évident, de voir recouvrir des affiches culturelles par d'autres, de nature commerciale, sur la totalité de la surface du panneau. Il lui est répondu que le faible nombre de panneaux libres – cinq selon ce représentant de l'affichage libre – débouche dans leur surutilisation, et qu'il est illusoire de tout réglementer, notamment

les petits concerts organisés à Artamis. Il ajoute que la couverture d'un panneau complet augmente la chance de lecture, ce qui cause souci au rapporteur.

Il appert que M. Friederich déploie ses activités en faveur de l'affichage sauvage surtout en ville et a une quarantaine d'affiches différentes à poser chaque semaine.

Le conseiller d'Etat entend préciser les objectifs du Conseil d'Etat en matière de propreté urbaine. Après avoir contribué à régler le problème de la sécurité par l'îlotage, celui des tags par l'effacement systématique qui décourage les « tagueurs », il lui reste à régler le problème des poubelles mal utilisées ainsi que l'affichage sauvage. De son point de vue, le dispositif prévu par le projet de loi 9528 sera efficace « puisque c'est le commanditaire qui sera puni », en ajoutant que les propositions concrètes de M. Friederich n'en font pas partie et que les agriculteurs n'ont aucune crainte à avoir, en espérant qu'une solution sera trouvée dans les communes où elle est nécessaire.

Le rapporteur relève que l'article 35 du projet de loi 9528 ne punit que le commanditaire et non l'exécutant, ce qui est réglé par l'article 32, lui est-il répondu. Sauf le paiement des frais, traité à l'article 34. En revanche, les sponsors des manifestations ne sont pas concernés par les dispositions de la loi actuelle ni par le projet de loi 9528.

Un commissaire (AdG) relève que l'article 23, alinéa 2, n'est pas assez contraignant, avec comme conséquence de restreindre l'affichage sauvage et donc de diminuer les annonces culturelles, ce qui le rend réservé à l'égard du projet de loi.

Un commissaire (S) doute de la pertinence d'amender les sponsors, car ils pourraient se désengager de certains événements.

Votes

Après des questions diverses portant sur la surveillance du contenu des affiches et l'affichage transfrontalier, la commission passe au vote d'entrée en matière.

Par 13 voix pour (3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S, 1 AdG) et une abstention (AdG), l'entrée en matière est votée.

Le conseiller d'Etat rappelle que l'Alternative souhaitait naguère interdire tout affichage sur le domaine privé. Il entend laisser une marge de liberté aux communes.

Un commissaire (Ve) préférerait que la loi limite le nombre d'affiches. Il lui est répondu que le contenu du projet de loi a l'accord des communes.

Une discussion a lieu sur la faculté donnée aux communes « dans la mesure du possible » de créer des panneaux d'affichage. Cela aurait pour conséquence de supprimer la marge de manœuvre des communes, relève le conseiller d'Etat. La même conclusion est émise par le rapporteur à la suite de la suggestion d'un commissaire (S) de distinguer les associations à but lucratif de celles à but non lucratif.

La commission refuse par 7 voix (3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 (1 Ve, 3 S, 2 AdG) la suppression de « dans la mesure du possible » à l'article 23, alinéa 2.

L'article 23, alinéa 2 est accepté par 7 voix (3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 (1 Ve, 3 S, 2 AdG) .

L'article 23 a est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 29, alinéa 2, est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

Après une précision du conseiller d'Etat confirmant que l'Etat a un droit de regard sur le montant des amendes infligées par les communes, **l'article 32 est accepté** par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 34, alinéa 1 est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 35 est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 36 est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 2 souligné est accepté par 12 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 AdG) contre une (1 AdG).

L'article 3 souligné est accepté à l'unanimité des 13 commissaires présents.

A la suite de ses votes, le projet de loi 9528 est voté par 7 voix (3 L, 2 R, 2 PDC) contre 1 (1 AdG), et 5 abstentions (3 S, 1 Ve, 1 AdG).

Au bénéfice de ces explications, la Commission des affaires communales, régionales et internationales recommande à ce Grand Conseil d'adopter le projet de loi 9528.

Projet de loi (9528)

modifiant la loi sur les procédés de réclame (F 3 20)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur les procédés de réclame, du 9 juin 2000, est modifiée comme suit :

Art. 23, al. 2 (nouvelle teneur)

Emplacements réservés par les communes

² Dans la mesure du possible, les communes créent en nombre approprié des emplacements réservés à l'apposition d'affiches pour des manifestations organisées dans le canton de Genève par des institutions, associations ou groupements locaux sans but lucratif. Leur utilisation est gratuite.

Art. 23A Exécution par autrui (nouveau)

Celui qui fait appel à autrui pour installer ou apposer un procédé de réclame veille à ce qu'il respecte les dispositions de la présente loi. Il répond des agissements de celui-ci.

Art. 29, al. 2

² Elle peut procéder elle-même à la suppression immédiate des procédés de réclame installés sans autorisation sur le domaine public communal et cantonal qui relève de sa compétence au sens de la présente loi, sur son domaine privé et sur les parcelles privées propriétés des fondations communales sises sur son territoire.

Art. 32 Dispositions pénales (nouvelle teneur)

¹ Est passible des peines de police tout contrevenant

- a) à la présente loi;
- b) aux règlements édictés en vertu de la présente loi;
- c) aux ordres ou autorisations donnés par la commune dans les limites de la présente loi et de ses règlements d'application.

² Il est tenu compte, dans la fixation de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Le montant maximal de l'amende est de 60 000 F.

Art. 34, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les frais résultant de l'exécution de travaux fondés sur l'article 29, alinéa 2, ou de travaux d'office sont mis à la charge des intéressés par la notification d'un bordereau à chacun de ceux-ci par la commune.

Art. 35 (nouvelle teneur sans modification de la note)

Le requérant, le propriétaire du procédé de réclame, le propriétaire de l'immeuble sur lequel il est situé et la personne ayant fait appel à autrui au sens de l'article 23A, sont solidairement obligés au paiement des frais résultant de l'exécution de travaux fondés sur l'article 29, alinéa 2, frais des travaux d'office, émoluments, taxes et redevances annuelles.

Art. 36 (nouvelle teneur sans modification de la note)

Conformément aux dispositions générales de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, les décisions infligeant une amende et les bordereaux définitifs relatifs aux frais résultant de l'exécution de travaux fondés sur l'article 29, alinéa 2, aux frais de travaux d'office, aux émoluments, aux taxes fixes et aux redevances annuelles sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 2 Modifications à une autre loi

¹ La loi pénale genevoise, du 20 septembre 1941 (E 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 37, al. 1, chiffre 35 (nouvelle teneur)

35° ceux qui ont contrevenu aux lois et règlements sur la presse, les annonces publiques, les éditeurs, les imprimeurs et les procédés de réclame.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 12 octobre 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Mme Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Présentée comme faisant partie intégrante du « plan propreté » le PL 9528 le n'affiche pas immédiatement ses intentions réelles. A moins que lui aussi ne le fasse subrepticement, de manière sauvage.

Oui, nous sommes tous acquis à l'idée d'espaces publics propres. Le plan propreté Canton- Communes version 05 inscrit au rang des salissures : l'affichage sauvage. Or, s'il faut admettre que certains excès en matières d'affichage produisent des déchets indésirables, il faut cependant retenir qu'avant tout autre chose, l'affichage sauvage est un moyen d'expression et d'information.

Enfin, s'il se caractérise par son côté sauvage, c'est avant tout car il ne dispose pas d'espaces autorisés pour s'exercer.

Et c'est précisément à ce propos que le PL 9528 ne va pas au bout de ses intentions ou n'énonce pas ses véritables intentions. Il nous a été dit que ce projet de loi était destiné à supprimer l'affichage sauvage par la mise à disposition d'emplacements gratuits destinés à cet usage.

Ce faisant le Conseil d'Etat retient et inscrit dans la loi le caractère légitime de l'affichage sauvage pour des manifestations organisées par des institutions, associations ou groupements locaux à but non lucratif.

Malheureusement le satisfecit généré par ce passage de la pénombre à la lumière est rapidement tempéré par les dispositions suivantes :

Tout d'abord le fait que les communes qui doivent mettre les emplacements requis à disposition ne sont tenues de la faire que « dans la mesure du possible ». Ce qui ouvre la porte à l'arbitraire et à l'approximation. Plus particulièrement cette restriction ne garantit en aucune manière la fourniture en nombre suffisant d'espaces réservés à l'affichage précité. Les communes sont souveraines en bien des matières, mais elles doivent également satisfaire adéquatement aux impératifs d'information et d'expression de leurs ressortissants.

Cela est d'autant plus préjudiciable que ce projet de loi prévoit expressément la possibilité de procéder à la suppression immédiate du procédé de réclame installé sans autorisation et une pénalisation de l'affichage sauvage. En effet, tant celui qui appose une affiche que son commanditaire seront désormais punissables.

Drôle de légitimation, il faut bien en convenir !

Jusqu'ici l'affichage sauvage bénéficiait d'une forme d'impunité que lui conférait son caractère éphémère et l'absence de dispositions légales pour le réprimer. Vouloir se doter d'une base légale en la matière consiste à brimer le droit d'expression des associations et mouvements locaux à buts non lucratifs. C'est une manière de nier le droit à l'expression et à l'information de ceux qui ne peuvent s'offrir les services de la SGA. C'est une forme de négation du droit fondamental à l'expression.

Par ailleurs, introduire la possibilité de sanctionner le commanditaire revient à substituer à l'affichage sauvage l'affichage « anonyme » ou « mal intentionné ». Car pourquoi signer une affiche si l'on encourt par-là une sanction ? Et comment prouver qu'elle n'aurait pas été apposée par un adversaire dans le but de nuire à l'apparent bénéficiaire ?

Au moment où près de 1000 emplacements d'affichage sauvage vont disparaître, car les containers sur lesquels il s'exerçait vont être enterrés, laisser subsister un flou sur le caractère impératif de la mise à disposition par les communes d'un nombre approprié de panneaux d'affichage contredit l'affirmation qui dit vouloir supprimer l'affichage sauvage pour mieux le légitimer.

Car enfin, cette légitimation si on ne lui donne pas les moyens de s'exercer, on ne peut ...légitimement ...la sanctionner.

C'est pourquoi, Mesdames, Messieurs les députés, la rapporteure vous propose soit d'amender le PL 9528 comme indiqué ci dessous, soit d'en extraire toutes les dispositions relatives aux sanctions en cas d'affichage sauvage.

Amendement :

Art 23, al.2. (supprimer : « dans la mesure du possible »)

² Les communes créent en nombre approprié des emplacements réservés à l'apposition d'affiches pour des manifestations organisées dans le canton de Genève par des institutions, associations ou groupements locaux à but non lucratif. Leur utilisation est gratuite.