



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kubski Grégoire / Aebischer Eliane
Encadrer les vellétés de Times Square à Fribourg

2020-GC-187

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 18 novembre 2020, les députés Grégoire Kubski et Eliane Aebischer expliquent que les nouveaux supports publicitaires offrent, de par le défilement d'images et la projection d'images animées, des objets de distraction pour les usagers de la route susceptibles de créer un danger pour les piétons et les autres usagers de la route, notamment aux abords des écoles et des passages piétons. De surcroît, ces éléments engendrent une pollution lumineuse qui peut être néfaste pour l'être humain et la faune.

Les auteurs de la motion précisent que la loi sur les réclames (LRec ; RSF 941.2) qui date de 1986, ne traite pas de cette problématique et que les dispositions de la loi sur la circulation routière (LCR) sont trop générales à ce sujet. De ce fait les communes et les préfectures ont peu de moyens pour justifier un refus de telles constructions d'écrans LED là où cela peut être dangereux ou gênant.

Les auteurs de la motion demandent que la LRec soit révisée, afin de la moderniser et qu'un cadre strict soit mis en place de manière à limiter la prolifération de tels procédés de réclame et de prévoir les éventuelles conséquences sur la loi sur le domaine public.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le traitement des requêtes en lien avec les réclames routières est effectivement une question sensible, qui fait appel à différentes bases légales et concerne de nombreux intervenants. Il est à relever que ce type de demande met souvent en opposition des intérêts privés et publics et il est vrai que les bases légales peuvent être considérées comme incomplètes dès lors qu'elles sont confrontées à une évolution technologique. L'un des écueils principaux dans ce type de dossier est de pouvoir garantir une application uniforme sur l'ensemble du territoire fribourgeois, car les autorités en charge de ces dossiers sont multiples et de ce fait les décisions peuvent être influencées par des sensibilités différentes.

Pratique actuelle

Les requêtes de panneaux-réclames / enseignes lumineuses sont gérées par les Préfectures et par certaines communes qui bénéficient d'une délégation de compétence (25 communes). La pratique pour ce type de requête nécessite souvent deux procédures parallèles, à savoir une procédure de permis de construire pour le support et une autorisation de réclame pour le panneau et son contenu. Les Services de l'Etat sont consultés de manière systématique dans le cadre des procédures ordinaires (permis de construire), mais pour tous les autres cas (permis simplifiés), il est laissé à l'appréciation des instances en charge du dossier (Préfecture et communes) de transmettre ou non le

dossier pour préavis auprès des Services de l'Etat. Les réclames routières ne sont en principe autorisées que dans la zone à bâtir. Pour pouvoir installer ce type de réclame en dehors de la zone à bâtir, une autorisation spéciale doit être délivrée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et il faut des motifs impérieux pour l'obtenir.

Aspects en lien avec la sécurité routière

Lorsqu'ils sont consultés, les Services se prononcent sur leur domaine de compétence, et pour les aspects en lien avec la sécurité routière, c'est principalement le Service des ponts et chaussées (SPC) qui analyse les demandes en regard des bases fédérales suivantes :

- > Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) : Art. 6
- > Ordonnance sur la signalisation routière (OSR) : Art. 95, Art. 96, Art. 97, Art. 98

S'il est vrai que la législation sur la circulation routière est relativement générale par rapport à cette thématique, elle permet toutefois une marge d'interprétation non-négligeable. L'emplacement du support est analysé de manière à ce qu'il ne crée pas de gêne pour la sécurité et les requêtes sont notamment préavisés défavorablement lorsque les panneaux de réclame sont trop proches des passages pour piétons ou des intersections. Dans le cas des réclames et enseignes lumineuses, il est fait mention dans les préavis que l'intensité lumineuse ne doit pas nuire à la sécurité routière et un respect des normes SLG¹ est requis, mais il faut admettre que cette thématique est assez éloignée des domaines de compétence du SPC et qu'il n'existe pas de bases claires qui traitent les questions de défilement de texte ou image. Sur cet aspect, l'Office fédéral des routes (OFROU) a émis un avis indiquant que les panneaux avec des textes et images animées ne peuvent guère être autorisés car ils détourneraient l'attention des conducteurs et compromettraient la sécurité routière. Pour les images fixes, une recommandation d'un affichage minimum de 25 secondes est de leur point de vu requis.

Un document résumant de manière schématique l'application des différentes règles à respecter a été établi par un groupe de travail intercantonal² en vue d'une application uniforme des prescriptions en matière de publicité et de réclames routières. Ce dernier constitue une base intéressante pour les différentes instances concernées.

Aspects en lien avec l'environnement

La seule base légale environnementale existant actuellement, tant au niveau fédéral que cantonal, consiste dans les articles introductifs de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), notamment l'article 11, qui énoncent un principe de limitation, mais ne sont pas concrétisés pour l'instant par des valeurs limites. Ceci rend leur application particulièrement délicate puisque tout est affaire d'interprétation. Une aide à l'exécution (projet en consultation, www.bafu.admin.ch/lumiere > Consultation) de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est prévue (courant 2021), elle prévoit des valeurs indicatives et devrait faciliter la tâche de création de « plans lumière » par les communes. En appliquant cette aide à l'exécution pour les publicités lumineuses, des conditions par rapport à la luminance, la dynamique des images et les heures de fonctionnement des publicités en fonction de la zone environnante peuvent être formulées.

¹ Normes de la Schweizer Licht Gesellschaft SLG / Association suisse pour l'éclairage

² Groupe réunissant les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Soleure et la Ville de Zürich.

Aspects en lien avec la consommation d'énergie

La loi cantonale sur l'énergie (LEn ; RSF 770.1) adoptée en 2013 par le Grand Conseil précise, à son article 15a al.5 que les communes peuvent fixer par voie de règlement des exigences particulières relatives à l'efficacité énergétique, la luminosité et les heures de fonctionnement destinées aux éclairages dont font notamment partie les enseignes lumineuses rangées parmi les éclairages d'objets selon la volonté exprimée par le législateur dans son message.

Evaluation de la situation

S'il est vrai que les bases légales ne sont pas forcément à jour sur cette problématique, il faut relever qu'il est difficile d'anticiper les différentes évolutions technologiques et garder à l'esprit qu'une révision de loi prend un certain temps. Malgré ce constat, il nous semble que les bases légales à disposition restent suffisantes pour procéder à une pesée des intérêts sur ce sujet. Ainsi, les dispositions de la LCR (art. 6 notamment) et de la LRec (art. 5 notamment) sont formulées de manière générale et cette formulation générale permet justement de tenir compte de toute forme de publicité, y compris des nouvelles formes de publicité qui se développeront au gré des évolutions techniques et technologiques de plus en plus rapides.

Nous constatons toutefois qu'en raison de la complexité de la thématique et des nombreuses bases légales concernées, une connaissance accrue dans tous les domaines concernés (environnement, aménagement du territoire, sécurité routière etc.) est requise par les instances en charge de ces dossiers. Aussi, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un document, à l'image de celui qui a été élaboré par le groupe intercantonal précité, apporterait l'aide nécessaire et serait plus à même d'atteindre une unité de traitement sur l'ensemble du canton. En effet, s'agissant d'un résumé schématique de l'application des différentes bases légales en vigueur, ce document serait plus accessible et pourrait être adapté en fonction des évolutions technologiques de manière plus aisée.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de refuser la motion mais s'engage à élaborer un document résumant les différents aspects et les différentes règles à prendre en considération lors de la procédure de permis de construire respectivement d'autorisation de réclame, sur le modèle de document intercantonal cité plus haut. Ce document prendra notamment en compte les aspects sécuritaires, environnementaux (y compris pour la faune et la flore) et énergétiques.

20 avril 2021