



**Stadt Biel
Ville de Bienne**

20150324

Rapport du Conseil municipal au Conseil de ville

concernant

Révision totale du règlement sur la réclame en ville de Bienne

Monsieur le Président du Conseil de ville,
Mesdames, Messieurs,

En bref

La réclame a sa place dans un paysage urbain vivant. On désigne par ce terme tous les médias destinés à diriger l'attention des passantes et des passants sur des commerces, des produits, des prestations ou d'autres activités. Les supports destinés à la réclame ou à l'affichage dans l'espace public ainsi que les enseignes d'entreprise et autres réclames contre ou sur les bâtiments requièrent généralement un permis de construire. Tout en offrant aux acteurs économiques une marge de manœuvre suffisante, la réglementation veille à préserver le paysage urbain, la qualité de vie et la sécurité dans l'espace public.

Le présent projet constitue une révision totale du règlement de 2002 sur la réclame en ville de Bienne. Ses objectifs sont les suivants :

- préserver une pratique en matière d'autorisations qui a fait ses preuves et assurer l'égalité de traitement entre les requérantes et requérants tout en tenant compte de manière adéquate des évolutions fulgurantes observées sur le marché de la publicité ;
- continuer à tenir compte de la liberté des commerces et milieux économiques dans l'utilisation et la disposition des réclames tout en s'assurant que ces dernières s'intègrent bien dans leur environnement ;
- tenir compte des nouvelles formes de réclames, notamment numériques ;
- préserver l'environnement et la qualité de vie, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de réclames numériques et lumineuses ;
- ancrer le bilinguisme aussi dans la réclame.

Comme auparavant, la nouvelle mouture du règlement sur la réclame traite spécifiquement les enseignes d'entreprise, les réclames pour compte propre ou pour tiers (en particulier l'affichage). Désormais, le texte traitera de manière groupée et plus précise les différents types de réclames sur le territoire communal. Les plans d'affichage actuels seront réunis dans un plan unique. Globalement, il n'y a toutefois pas de réduction des possibilités concernant la pose de réclames. Des concepts en matière de réclame permettront une prise en compte adéquate des situations particulières. Il conviendra de recourir à cet instrument notamment lors de la construction de grands complexes intégrant différentes utilisations ou pour la pose de réclames à des endroits sensibles pour l'image de la ville.

L'entrée en vigueur de la révision totale requiert l'approbation du Conseil de ville et du Souverain biennois puis, dans un second temps, celle de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT).

1 Contexte

On désigne par le terme de « réclame » tous les médias destinés à diriger l'attention des passantes et des passants sur des commerces, des produits, des prestations ou d'autres activités. Il s'agit des enseignes d'entreprise et autres réclames contre ou sur les bâtiments ainsi que des supports destinés à la réclame ou à l'affichage dans l'espace public. La réclame fait partie intégrante d'un paysage urbain vivant.

La taille croissante des supports publicitaires et leur numérisation sollicitent et impactent davantage l'espace public. Cette évolution nécessite des règles claires et efficaces pour permettre une bonne intégration de la réclame dans l'environnement urbain en général et sur le terrain, au cas par cas dans des situations spécifiques. Une réglementation sans équivoque permet de définir une ligne claire pour la pose des réclames et de garantir la transparence et l'égalité de traitement entre les personnes déposant une demande de permis de construire. Le présent projet de révision totale du règlement sur la réclame en ville de Bienne a été élaboré dans cet esprit.

Les dispositions de ce texte ont pour objectif de permettre la pose de réclames pour autant qu'elle n'affecte pas le paysage, l'image de la ville, la qualité de vie et la sécurité. Comme auparavant, la liberté des commerces et milieux économiques à utiliser et disposer des réclames doit pouvoir être prise en compte.

Par ailleurs, les principes du bilinguisme consacrés à Bienne doivent désormais aussi être ancrés dans le règlement sur la réclame. Ceci notamment en raison du fait que ces dernières années différentes interventions parlementaires ont demandé que les réclames perceptibles depuis l'espace public soient conçues dans les deux langues officielles.

2 Lancement de la procédure de planification

À Bienne, la pratique autorisant la pose de réclames est régie par un règlement datant de 2002, par l'ordonnance y afférente ainsi que par plusieurs plans d'affichage. Il est aujourd'hui nécessaire de réviser ces instruments : des adaptations formelles sont d'une part nécessaires car le droit supérieur (cantonal et national) a évolué. D'autre part, de nouvelles formes de réclames doivent désormais être prises en compte, telles que les réclames numériques comprenant, par exemple, des moniteurs avec des images en mouvement. En outre, à des fins de lisibilité, le législateur entend regrouper les règles actuelles dans un seul règlement et un seul plan d'affichage.

La présente affaire étant une adaptation de la législation fondamentale en matière de construction, elle devra être approuvée en votation populaire.

3 Teneur de la révision totale

La nouvelle réglementation en matière de réclame en ville de Bienne est constituée d'un règlement sur la réclame et d'un plan d'affichage, qui font tous deux partie intégrante de la réglementation fondamentale en matière de construction. Le règlement concerne exclusivement les réclames soumises à l'obligation d'obtenir un permis de construire.

Le nouveau **règlement** est structuré en trois parties principales :

1. Le premier chapitre traite des dispositions générales et notamment de la terminologie en matière de réclame qui a été précisée et se base à présent sur l'Information systématique des communes bernoises ISCB 7/725.1/8.1.
2. Le deuxième chapitre traite des enseignes d'entreprise et réclames pour compte propre. Il s'agit donc principalement des enseignes qui attirent l'attention sur une société/entreprise et qui sont apposées sur le bâtiment où ladite société exerce son activité ou à proximité immédiate de celui-ci.
3. Le troisième chapitre traite des réclames pour tiers, soit notamment de l'affichage.

Le **plan d'affichage** définit la densité de l'affichage pour tiers possible le long des rues qui s'y prêtent.

L'ordonnance actuelle sur la réclame, qui contient presque exclusivement des dispositions concernant l'ancienne Commission des réclames, est abrogée. Ladite commission avait en effet pour tâche d'approuver les réclames lorsqu'elles n'étaient pas soumises à un permis de construire. Cette tâche est aujourd'hui assumée pleinement par l'autorité d'octroi des permis de construire. Les dispositions de l'ordonnance qui restent en vigueur seront intégrées au nouveau règlement sur la réclame.

Voici les principaux éléments du nouveau règlement sur la réclame :

Le chapitre 1 précise le champ d'application du règlement qui régit, avec le plan d'affichage, la pose sur l'ensemble du territoire communal des réclames soumises à l'obligation d'obtenir un permis de construire. Les dispositions de ce texte ont pour objectif de permettre la pose de réclames pour autant qu'elle n'affecte ou ne menace pas le paysage, l'image de la ville, la qualité de vie et la sécurité. Elles définissent des critères à cet effet. En outre, l'autorité chargée d'octroyer le permis de construire peut, au cas par cas, exiger un concept global en matière de réclame portant sur un périmètre étendu (art. 4). S'agissant de la terminologie utilisée (« réclames pour tiers » ou « enseignes d'entreprise »), le règlement s'appuie sur les définitions du Canton de Berne.

Dans un souci de préservation du bilinguisme biennois, l'art. 5 dispose qu'à Bienne les réclames doivent en principe être conçues dans les deux langues officielles.

Notamment afin de protéger la population résidante et l'environnement naturel, l'art. 6 permet à l'autorité chargée d'octroyer les permis de construire de restreindre la durée et l'intensité de l'éclairage ainsi que la vitesse de défilement des images des réclames numériques et lumineuses. Cela s'applique aussi aux réclames placées dans des vitrines visibles depuis l'espace routier public. La Ville peut également imposer des exigences plus strictes dans les permis de construire lorsque la publicité lumineuse va à l'encontre de la sécurité routière ou de la protection du paysage ou des sites construits. Les dispositions du règlement visent

notamment à éviter les effets d'éblouissement, d'autres immissions excessives et celles susceptibles de provoquer des distractions dangereuses.

Le chapitre 2 définit les conditions pour disposer des enseignes d'entreprise et les réclames pour compte propre contre et sur les façades des bâtiments ainsi que dans les vitrines. Il définit également les zones dans lesquelles il est possible de déroger aux règles sur la base d'un concept en matière de réclame. Les enseignes d'entreprise lumineuses ainsi que les réclames pour compte propre numériques font l'objet d'une réglementation spécifique.

Le chapitre 3 définit comme supports d'affichage pour les réclames pour tiers, des supports pour les réclames numériques et des « supports pour l'affichage libre » en plus des panneaux d'affichage, des supports de plan de la ville et du mobilier urbain actuels. Les supports pour l'affichage libre sont des colonnes d'affichage ou d'autres éléments destinés à la publicité pour différentes activités culturelles ou sociales.

Le plan d'affichage est déterminant pour la disposition des réclames pour tiers. Il distingue différentes catégories de routes (telles que les axes destinés à la mobilité douce ou les axes principaux) et de places. Différents formats d'affiches et des densités d'affichage différentes sont admis en fonction des usagères et usagers de la route ciblés par la publicité.

Les réclames pour tiers lumineuses impactent davantage l'environnement (qualité de l'habitat, sécurité routière, image du site, etc.) que les réclames non lumineuses. Le choix de l'emplacement est donc jugé sur la base de l'impact au cas par cas. On distingue entre les affiches lumineuses et les réclames numériques. Pour évaluer les nouveaux formats de réclames numériques, l'autorité chargée de l'octroi du permis de construire exige un concept global en matière de réclame portant sur l'ensemble du périmètre urbain concerné.

4 Procédure

4.1 Information et participation de la population

La procédure d'information et de participation de la population a eu lieu du 20 juillet au 31 août 2016. Au total, douze organisations et particuliers ont rendu un avis concernant le règlement sur la réclame. Si, dans l'ensemble, ils ont salué les grandes lignes de la révision totale, certains ont toutefois estimé que les nouvelles dispositions étaient trop restrictives ou inapplicables.

En réponse aux préoccupations exprimées dans le cadre de la procédure de participation, les termes utilisés dans le règlement ont été précisés. Par ailleurs, les réclames en toiture ont été limitées aux zones de travail et aux situations dans lesquelles elles sont jugées acceptables si elles s'accompagnent d'un concept en matière de réclames. Cela concerne les enseignes d'entreprise ; les réclames pour compte propre ne sont plus admises en toiture sur l'ensemble du territoire communal (art. 10). En revanche, les réclames pour tiers en toiture restent admissibles dans le périmètre de la place de la Gare pour les entreprises ayant un fort ancrage local (art. 13).

4.2 Examen préalable du Canton de Berne

Le projet de révision des dispositions du règlement a été soumis pour examen préalable à l'OACOT en mars 2019. Un deuxième examen préliminaire a été effectué en juillet 2020 à la suite d'adaptations ultérieures des dispositions relatives aux réclames numériques effectuées en raison de recours déposés entre-temps dans des affaires liées à l'octroi de permis de construire. Il en est ressorti que le nouveau règlement pouvait être adopté.

4.3 Dépôt public

La mise au dépôt public a eu lieu du 6 avril au 5 mai 2021. Trois oppositions ont été formulées par des organisations culturelles biennoises (AAOC), la Société générale d'affichage (SGA), et l'Association suisse des annonceurs (ASA). Elles portaient principalement sur l'exigence du bilinguisme pour la conception de toutes les réclames, les emplacements possibles et les densités admissibles pour les réclames pour tiers selon le plan d'affichage, ainsi que sur les possibilités relatives à l'affichage culturel et libre en Vieille Ville. Les trois oppositions ont été maintenues lors des pourparlers de conciliation.

Au vu des objections émanant des organisations culturelles, l'interdiction initialement prévue d'apposer de la réclame pour tiers en Vieille Ville a été remplacée par une réglementation qui permet notamment d'y faire de la publicité pour des événements culturels sur des « supports pour l'affichage libre ». Les réclames pour tiers à visée commerciale restent en revanche exclues. Suite à cela, l'AAOC a retiré son opposition.

Le deuxième dépôt public du règlement sur la réclame a eu lieu du 13 juillet au 19 août sans faire l'objet d'oppositions supplémentaires.

4.4 Éléments d'opposition maintenus

Densités admissibles de l'affichage pour tiers

L'opposition de la SGA et de l'ASA portait en particulier sur les densités admissibles de supports d'affichage, à savoir aux emplacements d'affichage pour tiers. Les deux associations ont avancé qu'il s'agissait de restrictions trop importantes à la liberté de commerce et de publicité.

Le Conseil municipal estime pour sa part que le plan d'affichage couvre, comme auparavant, tous les principaux axes d'accès, rues passantes, ou tronçons routiers se prêtant à l'affichage. Tout comme sa mouture actuelle, le nouveau règlement sur la réclame laisse globalement une marge de manœuvre au moins aussi importante pour un affichage bien intégré dans son environnement. Par exemple, un concept en matière de réclame permet d'installer plus de deux supports d'affichage par emplacement destiné à l'affichage et, sur les places, plus d'un emplacement d'affichage.

Bilinguisme

Toutes les parties ayant fait opposition estiment que la disposition relative à la conception des réclames dans les deux langues officielles de Bienne est trop restrictive et difficile à mettre en œuvre. Pour elles, cette exigence est incompatible avec la liberté économique garantie par la Constitution et, à plusieurs égards, contraire au principe de proportionnalité.

Le Conseil municipal souligne pour sa part que ce nouvel article consacre dans le règlement sur la réclame les principes du bilinguisme pratiqués à Bienne en s'appuyant sur la Constitution cantonale (art. 6) et la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP ; RSB 102.1). Celle-ci prévoit que les communes municipales de Bienne et d'Évilard tiennent compte du bilinguisme dans l'accomplissement de leurs tâches et peuvent prendre des mesures pour en assurer la sauvegarde et le développement. Par ailleurs, des interventions parlementaires déposées ces dernières années ont demandé que les réclames perceptibles depuis l'espace public soient conçues dans les deux langues officielles.

De l'avis du Conseil municipal, la formulation de « conception bilingue » laisse une marge de manœuvre suffisante pour une application adéquate et proportionnée. Il est à noter que pour les réclames pour tiers seuls les supports sont, en principe, soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire. La réclame à des fins culturelles est souvent de nature temporaire et, dès lors, n'entre pas dans le champ d'application du règlement sur la réclame (à cet égard, le règlement de police locale reste déterminant).

Quant à la critique des parties ayant fait opposition concernant l'inconstitutionnalité de cette disposition, il convient de noter que l'OACOT a estimé dans son examen préalable qu'elle était recevable.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, il convient de proposer à l'autorité d'approbation cantonale (OACOT) de rejeter les deux objections restantes formulées par la SGA et l'ASA.

5 Répercussions financières

La révision totale du règlement sur la réclame n'a pas de répercussions financières directes. L'augmentation du nombre de demandes de permis pour les réclames (conséquences du droit supérieur), en particulier pour les grands formats, pourrait tout au plus permettre de tabler sur une augmentation idoine des recettes provenant des émoluments, qui serait toutefois compensée par une augmentation des coûts de traitement (principalement au niveau des ressources humaines). D'autre part, la révision totale ne se traduit pas par une augmentation des emplacements pour les supports de réclames. Étant donné que le potentiel en matière d'affichage reste quasiment inchangé, il n'y a pas lieu de s'attendre à une quelconque incidence sur les recettes des concessions pour l'affichage dans l'espace public.

6 Répercussions sur le climat

La révision totale du règlement sur la réclame n'a pas d'effet direct sur le climat. Toutefois l'augmentation constante de la taille des supports publicitaires et leur numérisation a tendance à consommer davantage de ressources. Cette évolution se traduit également par une augmentation de l'énergie grise à la production. Pour autant, la révision totale du règlement sur la réclame n'a aucune influence sur cette tendance.

Projet d'arrêté

Vu le rapport du Conseil municipal du 8 mars 2023,
vu l'art. 40, al. 1, ch. 1, let. a, du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 1.0-1),
le Conseil de ville de Bienne arrête :

I. Il recommande aux ayants au droit au vote d'accepter le projet d'arrêté communal suivant :

Vu le message du Conseil de ville du 26 avril 2023,
vu l'art. 12, ch. 3, let. b, du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 1.0-1),
la Commune municipale de Bienne arrête :

1. La révision totale du règlement sur la réclame en ville de Bienne est approuvée.
 2. Le Conseil municipal est chargé d'appliquer le présent arrêté, sous réserve de l'approbation de la révision totale du règlement sur la réclame en ville de Bienne par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.
- II. Il approuve le projet de message aux ayants droit au vote biennois concernant la révision totale du règlement sur la réclame en ville de Bienne.

Bienne, le 8 mars 2023

Au nom du Conseil municipal

Le maire :

La chancelière municipale :

Erich Fehr

Barbara Labbé

Annexes :

01_An Message (document public)

02_An Message_règlement (document public)

03_An Message_plan (document public)