

**Proposition de loi**

**modifiant la loi électorale du 18 février 2003 et visant à établir des directives de mise en place pour les enseignes publicitaires électorales.**

-----

**Avis du Conseil d'Etat**

(26 février 2013)

Par dépêche du 19 novembre 2012 et à la demande du Président de la Chambre des députés, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député François Bausch en date du 11 octobre 2012 et déclarée recevable par la Chambre des députés en date du 13 novembre 2012.

Outre le texte de la proposition de loi, furent transmis un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La proposition de loi sous avis vise à régir la mise en place d'enseignes publicitaires électorales.

Le Conseil d'Etat ne disposait pas encore, au moment d'émettre son avis, de la prise de position du Gouvernement au sujet de la proposition.

**Considérations générales**

L'auteur de la proposition de loi sous avis constate que la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée, ne contient aucune disposition réglant la publicité électorale et plus précisément l'affichage électoral. Il relève que les seules règles qui s'imposent en la matière sont celles qui découlent de la loi du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie et qui concernent la mise en place de toutes les enseignes publicitaires ou de tout panneau quel qu'il soit, positionné en abord de la voirie.

Aussi la proposition de loi tend-elle à limiter les « effets secondaires liés à l'affichage « sauvage » de plus en plus présent ces dernières années ».

L'auteur de la proposition indique que celle-ci poursuit les objectifs suivants:

- 1) éviter le gaspillage de ressources naturelles en lien avec la production et la diffusion des affiches électorales;
- 2) policer le placement des enseignes publicitaires électorales en n'en admettant l'installation qu'à des endroits prévus par l'autorité communale;
- 3) améliorer le niveau des campagnes électorales en promouvant la qualité des messages politiques à transmettre;

4) garantir l'égalité des chances de tous les candidats et listes de candidats indépendamment des moyens financiers disponibles alors qu'un nombre égal d'affiches sera seul toléré.

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que les panneaux de publicité électorale aient *de facto* plus d'impact sur le comportement des électeurs que les messages politiques véhiculés par les candidats lorsqu'ils sont en contact direct avec les électeurs.

Néanmoins, il peut comprendre que le foisonnement de panneaux de publicité électorale aux abords du réseau routier et aux intersections stratégiques puisse être conçu comme un gaspillage de ressources naturelles.

Leur nombre et leur répétitivité à quelques mètres d'intervalle le long des routes est certes aussi un élément perturbateur pour la concentration des usagers de la route.

Il comprend encore que si un nombre égal d'emplacements publicitaires est mis à disposition de chaque candidat ou de chaque liste de candidats, l'égalité des chances entre tous est mieux garantie.

En revanche, il ne voit pas en quoi une limitation de l'affichage publicitaire électorale à quelques endroits prédéfinis pourrait augmenter le niveau de qualité des campagnes électorales: la qualité des messages politiques à transmettre dépend exclusivement de la qualité des programmes électoraux proposés et de la qualité des candidats qui les transmettent.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se doit de relever que contrairement aux indications de l'auteur de la proposition de loi, à part les dispositions découlant de la loi du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie, d'autres textes légaux et réglementaires trouvent à s'appliquer en la matière.

En effet, la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux contient, elle aussi, des dispositions interdisant la publicité en certaines circonstances et elle prévoit des sanctions pénales. Ainsi, l'article 37 de ladite loi définit la notion de « publicité » comme « tout dispositif optique établi en vue de la publicité, quels que soient l'objet de la publicité et l'emplacement du dispositif, à l'exception de la publicité produisant son effet exclusivement vers l'intérieur des immeubles ».

L'article 38 de cette loi interdit « toute publicité, qui n'est pas conforme aux critères à définir par règlement grand-ducal » et prévoit que « toute publicité installée en violation de la loi doit être enlevée et les lieux doivent être rétablis dans leur état antérieur ».

L'article 41 de la loi du 18 juillet 1983 précitée prévoit les sanctions pénales en cas d'infraction à la loi et aux règlements pris en son exécution: une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et une amende de 251 à 750.000 euros ou une de ces peines seulement.

Ensuite, l'article 67 de la loi communale charge le bourgmestre de l'exécution des lois et règlements de police. L'article 3 du Titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire confie à la vigilance des corps municipaux « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ». Il s'agit d'une loi de police qui habilite les conseils communaux à prendre des règlements de police en ces matières. Ces règlements communaux seront à leur tour exécutés par le bourgmestre sur base de l'article 67 de la loi communale. Mais même en l'absence d'un règlement communal, le bourgmestre peut directement exécuter le décret de 1790 en prenant des mesures individuelles appropriées. Sur cette base, le bourgmestre pourrait faire interdire l'apposition d'un panneau qui entraverait la sécurité ou la commodité, ou, éventuellement, faire ordonner le déplacement de l'objet en cause.

Il en résulte qu'un cadre législatif et réglementaire est actuellement déjà en place pour policer certaines des situations visées par l'auteur de la proposition de loi tant au niveau de l'Etat qu'au niveau communal. Ces dispositions sont par ailleurs assorties de sanctions pénales, alors que, dans le texte de la proposition de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, les interdictions formulées ne sont sanctionnées par aucune disposition de nature pénale, ce qui tend à les rendre inefficaces.

La nécessité d'intervenir par la voie législative ne semble au demeurant pas être perçue de la même façon en Europe.

Ainsi, le Conseil d'Etat a pu constater qu'en France le législateur a décidé d'intervenir. L'article 521 du Code électoral français prévoit que chaque commune met à disposition des emplacements spéciaux pour l'apposition des panneaux publicitaires électoraux sur lesquels une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste. Dans les six mois du tour du scrutin où l'élection est acquise, tout affichage est interdit en dehors de ces emplacements ainsi qu'en dehors « des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe ».

L'auteur de la proposition de loi semble s'être inspiré de ce texte.

En Belgique, il n'existe pas de législation nationale concernant l'affichage électoral et ce sont les règlements de police communaux qui règlent l'affichage électoral. Cependant, la loi belge du 7 juillet 1997 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales prévoit que, pendant les trois mois précédant les élections, la propagande électorale est interdite sur des panneaux à caractère commercial et que la dimension des panneaux non commerciaux ne pourra pas dépasser plus de 4 m<sup>2</sup>.

En Allemagne, ce sont les autorités communales compétentes qui ont pouvoir d'intervenir pour policer l'apposition de panneaux publicitaires électoraux.

Il existe dès lors un corps de dispositions interdisant la publicité en dehors des critères légalement déterminés qui règle la prévention de situations dangereuses. Le souci de traitement égalitaire sous-jacent à la proposition de loi se trouve lui aussi honoré par le principe général de

l'égalité d'accès au domaine public. En conséquence, l'utilité d'une intervention législative par l'ajout à la loi électorale de nouveaux textes, non assortis de sanctions pénales appropriées, n'est pas immédiatement décelable pour le Conseil d'Etat.

A cela s'ajoute que les textes proposés sont peu clairs. Selon la proposition de texte de l'auteur, il appartient à « l'autorité communale » de réserver les emplacements pour l'apposition d'affiches électorales. De qui s'agit-il en fait: du bourgmestre, du collège échevinal ou du conseil communal? Le texte aurait avantage à le préciser.

L'article 88<sup>ter</sup>, tel que proposé par l'auteur, donne lieu à une autre difficulté d'interprétation: selon ce texte, l'interdiction prononcée s'applique aux emplacements régis par les administrations communales et le long de la voirie communale aussi bien que sur les routes et les emplacements régis par les administrations étatiques.

Que doit-on comprendre par cette disposition: l'apposition de panneaux publicitaires électoraux est-elle interdite sur l'ensemble du territoire national ou communal, alors que n'importe quel emplacement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg est régi d'une façon ou d'une autre soit par une administration étatique, soit par une administration communale?

Si tel est le cas, un privé ne pourrait plus apposer un panneau de publicité électorale sur son terrain privé et son droit à la liberté d'expression de ses opinions politiques notamment s'en trouverait limité.

Ou alors cette proposition de texte doit-elle s'interpréter comme interdisant l'apposition de panneaux publicitaires électoraux sur le seul domaine public et privé de l'Etat et des communes?

Dans ce cas, le Conseil d'Etat craint qu'une intervention législative, comme celle qui lui est actuellement soumise pour avis, n'ait pour conséquence de multiplier l'affichage sur les terrains privés qui ne sont pas nécessairement situés le long des routes mais encore visibles par les usagers. Il en va de même concernant des panneaux posés le long des voies ferrées. Dès lors, la législation à adopter risque de n'apporter *de facto* aucun changement notable de la situation.

Le Conseil d'Etat constate encore que la proposition de loi ne vise que les élections législatives, communales ou européennes. Pourtant les panneaux de publicité électorale foisonnent aussi au bord des routes lors de la période précédant les élections sociales et les syndicats invitent par ce moyen également leurs membres ou autres citoyens à assister à leurs rassemblements à l'occasion de la fête du travail.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la proposition de loi ne vise que les seuls panneaux publicitaires. Pourtant d'autres formes de publicité peuvent être pratiquées de façon sauvage: qu'en est-il de publicités électorales sur des autobus ou sur des voitures individuelles? Elles peuvent être tout aussi distrayantes pour les usagers de la route que les panneaux

posés en abord de la voirie. L'interdiction de la publicité par panneaux aux abords de la voirie restera sans effet sur ces autres formes.

Finalement, le Conseil d'Etat note que l'auteur de la proposition de loi souligne, ne fût-ce que par le choix de l'emplacement des articles à insérer dans la loi électorale, que les frais de la mise à disposition des emplacements des affiches électorales sont des dépenses électorales au sens de la prédite loi et donc à charge des communes dans le cadre des élections législatives, communales et européennes.

Or, par temps de rigueur budgétaire qui s'impose aussi aux communes du Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'Etat voit mal pourquoi il appartiendrait aux communes, donc à la collectivité, d'assumer des frais additionnels, autres que ceux découlant des articles 139, alinéa 3 et 236, alinéa 4 de la loi électorale précitée, dus aux vellétés publicitaires des différents partis politiques.

Devant toutes ces considérations, le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer à son avis du 26 juin 2012 concernant la proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Il y avait relevé que, selon lui, la collecte de données pourrait « être réglée par un système d'autorégulation. Ce système d'autorégulation pourrait être négocié par une initiative commune de tous les partis politiques concernés, agissant dans le cadre de leurs attributions prévues à l'article 32*bis* de la Constitution et notamment dans leur mission de « concourir à la formation de la volonté populaire » avec les acteurs professionnels du secteur pour établir ensemble un code de bonne conduite s'imposant à tout sondage d'opinion en période électorale et reprenant par exemple les mentions suggérées par l'auteur de la proposition de loi » (Doc. parl. n° 6407<sup>1</sup>).

En l'espèce, le Conseil d'Etat estime aussi que les partis politiques de même que les syndicats auraient avantage, dans le cadre d'un code de bonne conduite en période électorale, de s'imposer une retenue commune en s'engageant librement et volontairement à limiter l'envergure de leur publicité électorale effectuée par n'importe quel support publicitaire.

\*

Eu égard à ces observations, le Conseil d'Etat se dispense d'analyser les articles de la proposition de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 février 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen