



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6486

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

Date de dépôt : 11-10-2012
Date de l'avis du Conseil d'État : 27-02-2013
Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
11-10-2012	Déposé	6486/00	<u>3</u>
27-02-2013	Avis du Conseil d'Etat (26.2.2013)	6486/01	<u>6</u>
29-07-2013	Prise de position du Gouvernement (5.7.2013)	6486/02	<u>11</u>
30-11-2023	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ([...]	6486/03	<u>14</u>

6486/00

N° 6486

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

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**

* * *

Dépôt (M. François Bausch) et transmission à la Conférence des Présidents (11.10.2012)

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (13.11.2012)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	2

*

EXPOSE DES MOTIFS

La loi électorale du 18 février 2003 ne prévoit actuellement aucune réglementation au niveau de la publicité électorale et plus précisément de l'affichage électorale. La publicité électorale est soumise aux mêmes réglementations que toute autre enseigne publicitaire, définies par la loi du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie qui stipule qu'une permission de voirie est requise „pour mettre en place des panneaux ou enseignes publicitaires“. Ces réglementations se rapportent principalement sur les instructions de mise en place des différentes enseignes publicitaires, notamment sur leur forme et leur positionnement par rapport à la voirie.

Faute de ce manque de régularisation spécifique pour l'affichage électorale, on constate une croissance considérable et incontrôlable du nombre d'affiches électorales positionnées le long de la voirie durant les élections législatives, communales et européennes, ce qui pose des désagréments à l'Administration des Ponts et Chaussées, aux administrations communales, aux partis politiques et aux citoyens mêmes.

La présente proposition de loi compte modifier la loi électorale existante en déterminant de façon précise des règles de mise en place des enseignes publicitaires électorales dans le but de limiter raisonnablement le nombre d'affiches électorales placées par les listes de candidats ou les candidats aux élections législatives, communales et européennes. Une telle limitation est indispensable pour réduire les effets secondaires liés à l'affichage „sauvage“ de plus en plus présent ces dernières années.

L'objectif de l'affiche électorale consiste à accroître la visibilité et l'image du candidat ainsi qu'à transmettre des informations aux électeurs. La qualité du message transmis et non pas le recours à la quantité abusive et aux emplacements particulièrement favorables devrait donc figurer au centre de préoccupation des candidats pour amener les électeurs à faire le choix en se basant sur les informations obtenues. Ainsi est-il important de limiter le nombre et définir les emplacements des affiches électorales pour imposer aux candidats une réflexion approfondie sur le contenu du message à transmettre.

En introduisant ces modifications, la présente proposition de loi a donc pour objectif:

- 1) éviter tout gaspillage de ressources naturelles en lien avec la production et la diffusion excessive des affiches électorales;

- 2) se conformer aux règles établies par l'Administration des Ponts et Chaussées pour le placement des enseignes publicitaires. Ainsi les affiches électorales ne pourront être placées que dans les endroits prévus par l'autorité communale;
- 3) améliorer le niveau des campagnes électorales en promouvant la qualité des messages politiques à transmettre;
- 4) assurer l'égalité des chances de tous les candidats ou listes de candidats indépendamment des moyens financiers disponibles en imposant un nombre égal d'affiches électorales à apposer.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

LIVRE I^{er}

TITRE III

Chapitre VII. – Des dépenses électorales

Art. 88bis. Dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité communale pour l'apposition des affiches électorales.

Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats conformément au dessin-modèle annexé à la présente loi.

L'autorité communale établit autant d'emplacements prévus pour les enseignes publicitaires électorales qu'elle juge nécessaires afin d'assurer leur visibilité optimale sur son territoire.

Art. 88ter. Pendant les soixante jours précédant le jour du scrutin pour les élections législatives et européennes et pendant les trente jours précédant le jour du scrutin pour les élections communales, tout affichage relatif à l'élection est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats ou aux listes de candidats. Cette interdiction 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.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les nouveaux articles sur l'affichage électoral sont des dispositions générales communes aux élections législatives, communales et européennes qui prévoient que les emplacements mis à disposition des candidats ou listes de candidats seront à la charge des communes. Le chapitre VII. – Des dépenses électorales, énumère les différentes dépenses qui sont à la charge des communes dans le cadre des différentes élections (exemple: le mobilier électoral).

Ajout de l'article 88bis.

Actuellement les emplacements des affiches électorales ne sont pas définis, ce qui provoque souvent un affichage abusif et non conforme à la réglementation établie par l'Administration des Ponts et Chaussées.

La surface égale attribuée à chaque candidat ou liste de candidats contribue au maintien de l'égalité des chances de tous les candidats ou listes de candidats inscrits aux élections. Une proposition de dimensions standard par affiche est prévue dans l'annexe.

Ajout de l'article 88ter.

Les délais de l'affichage électoral sont en lien direct avec ceux du dépôt des candidatures définis par les articles 136, 227 et 292 de la loi électorale du 18 février 2003.

Annexe – Figuration des dimensions pour un emplacement d'une affiche électorale

Nous préconisons une largeur de 119 cm et une hauteur de 168 cm qui correspond aux dimensions standardisées du format international 2A, un format d'affiche usuel dans le domaine des enseignes publicitaires électorales.

6486/01

N° 6486¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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

(26.2.2013)

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.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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 électorale. 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 électoral 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 m².

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 88ter, 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 bord 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 prédictio 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 velléités 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 32bis 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° 6407¹).

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,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

6486/02

N° 6486²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

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**

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(5.7.2013)

(arrêtée dans la séance du Conseil de Gouvernement du 5 juillet 2013)

L'auteur de la proposition de loi vise à lutter contre l'affichage „sauvage“ des publicités électorales placées aux abords des routes au cours des périodes électorales. Comme la loi électorale ne contient aucune disposition spécifique à cet égard, la publicité électorale est soumise aux règles de droit commun applicables pour toute autre enseigne publicitaire. Or, ces règles, en particulier les permissions de voirie, contiennent essentiellement des instructions de mise en place des différentes enseignes publicitaires, comme par exemple le positionnement des panneaux par rapport à la voirie.

Selon l'auteur, il faudrait toutefois limiter le nombre des affiches électorales et définir les emplacements de ces affiches „pour imposer aux candidats une réflexion approfondie sur le contenu du message à transmettre“. L'objectif des modifications légales proposées est le suivant:

- éviter tout gaspillage de ressources naturelles en relation avec la production et la diffusion des affiches;
- assurer le respect des règles établies par l'Administration des Ponts et Chaussées;
- améliorer la qualité des campagnes électorales;
- assurer l'égalité des chances en imposant un nombre identique d'affiches à tous les candidats ou listes de candidats.

A cet effet, l'auteur propose d'ajouter à la loi électorale deux articles au „Chapitre VII.– Des dépenses électorales“. Il entend à l'avenir charger les communes, à leurs frais, de mettre à disposition de chaque liste de candidats ou de chaque candidat des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches, ceci dans un lieu approprié qu'elles déterminent.

L'auteur entend aussi limiter la période d'affichage à ces emplacements:

- à 60 jours avant les élections législatives et/ou européennes;
- à 30 jours avant les élections communales.

Ces délais sont en lien direct avec les délais respectifs applicables pour le dépôt des candidatures.

Le non-respect des dispositions proposées n'est toutefois pas sanctionné!

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 26 février 2013, a examiné en détail le texte et la portée de la proposition de loi.

Il considère qu'il existe plus de lois et de règlements pour réglementer l'apposition d'affiches publicitaires électorales que ceux invoqués par l'auteur du texte. Ainsi, à côté des permissions de voirie, la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux interdit „toute publicité qui n'est pas conforme aux critères à définir par règlement grand-ducal“. Ces dispositions sont d'ailleurs assorties de sanctions. Le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire habilite les conseils communaux à prendre des règlements de police en la matière pour assurer la sécurité et la commodité du passage sur les voies et places publiques. Ce même décret ainsi que

l'article 67 de la loi communale fournissent la base légale autorisant le bourgmestre à interdire l'apposition d'un panneau qui entraverait la sécurité ou la commodité de passage. La Haute Corporation n'a ainsi pas pu déceler immédiatement l'utilité d'ajouter à la loi électorale les textes proposés, ceci d'autant plus qu'ils ne sont pas assortis de sanctions pénales.

Le Conseil d'Etat a aussi soulevé de nombreuses questions résultant du fait que les textes proposés sont peu clairs et donnent lieu à des difficultés d'interprétation. Qui est visé par la notion „*l'autorité communale*“? Que veut dire: „*Cette interdiction 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*“? Qu'en est-il de l'affichage sur des terrains privés ou le long des voies ferrées? Qu'en est-il d'autres formes de publicité distrayantes pour les usagers de la route, notamment des autobus ou des voitures?

Enfin le Conseil d'Etat voit mal pourquoi il appartiendrait aux communes, donc à la collectivité, d'assumer les frais additionnels résultant des dispositions proposées.

Le Gouvernement se rallie aux observations et réflexions pertinentes du Conseil d'Etat et se prononce contre la proposition de loi qui n'apporte aucune plus-value à la législation en vigueur en la matière.

6486/03

N° 6486³

CHAMBRE DES DEPUTES

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**

* * *

**RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

**DEPECHE DU PRESIDENT A LA MINISTRE DELE-
GUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGEE
DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(30.11.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 30.11.2023 la 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 – N°6486 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau