

**Objet: Projet d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi no 4715 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
Projet de règlement grand-ducal fixant dans l'intérêt de la protection et de la conservation du patrimoine historique, architectural et paysager, les prescriptions dimensionnelles et autres en matière de publicité. (2952 AFR)**

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par sa lettre du 20 mai 2005, Monsieur le Ministre de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi n°4715 et du projet de règlement grand-ducal élargés.

I. OBSERVATIONS GENERALES

La première version du projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux dont l'objet est de refondre la loi du 18 juillet 1983 concernant les sites et monuments nationaux avait été déposée le 17 octobre 2000. Les projets d'amendements gouvernementaux sous avis font état des amendements proposés et déposés par la Commission de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de la Culture de la Chambre des Députés le 5 février 2005.

La Chambre de Commerce relève d'emblée qu'elle maintient les observations qu'elle avait fait valoir dans son avis initial du 15 mai 2002 relatif à la première version du projet de loi sous avis, publié aux documents parlementaires n° 4715¹ de la Chambre des Députés, le 15 mai 2002.

Le projet de règlement grand-ducal élargé vise à porter exécution des dispositions du projet de loi relatives à la publicité extérieure. Il tend à remplacer le règlement grand-ducal du 4 juin 1984 relatif à la publicité pris en exécution des articles 37 et suivants de la loi précitée du 18 juillet 1983.

La Chambre de Commerce limite ses observations aux dispositions ayant trait à la publicité extérieure contenues dans les projets de loi et de règlement grand-ducal élargés.

La Chambre de Commerce souligne que les dispositions ayant trait à la publicité extérieure doivent tenir compte du contexte concurrentiel actuel qui ne se confine plus aux frontières nationales. Elle déplore à ce titre que l'esprit sévère et restrictif qui animait déjà les auteurs lors de l'élaboration des textes actuellement en vigueur, en 1983 et en 1984, continue d'inspirer les auteurs des textes sous avis.

La Chambre de Commerce se doit en conséquence d'émettre un avis général négatif relatif aux dispositions sous avis qui ont trait à la publicité extérieure contenues tant dans le projet de loi amendé que dans le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Elle regrette notamment que le projet de règlement grand-ducal ne détermine pas les dimensions des surfaces et les hauteurs des dispositifs appelés à recevoir les publicités en fonction du nombre d'habitants des agglomérations concernées par les publicités, à l'image des distinctions faites en droit français.

L'article 6 du décret français n° 80-923 du 21 novembre 1981 portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires prévoit notamment que dans les agglomérations de moins de 2000 habitants, les dispositifs apposés sur les murs et les clôtures doivent respecter une surface maximale de 4 m² et une hauteur maximale de 4 mètres. Dans les agglomérations de 2.000 à 10.000 habitants la surface maximale de ces dispositifs est de 12 m² leur hauteur maximale étant limitée à 6 mètres. Ces dimensions sont portées à 16 m² et à 7,5 mètres dans les agglomérations de plus de 10.000 habitants, dont les villes de Metz et de Thionville font d'ailleurs partie.

L'article 46 du projet de loi autorise certes le Ministre ayant la culture dans ses attributions à émettre des dérogations aux critères définis par le règlement grand-ducal, sur demande des personnes concernées, ce qui tout en constituant un avantage comporte néanmoins une grande part d'insécurité juridique et ne saurait partant constituer une solution satisfaisante. Elle relève par ailleurs qu'une généralisation des autorisations ministérielles entraînera une augmentation considérable du travail administratif tant pour les administrés que pour les administrations compétentes. Ce qui se reflétera négativement sur la durée des procédures de délivrance des dites autorisations.

Plus particulièrement, la Chambre de Commerce ne saurait approuver les dispositions du projet de règlement grand-ducal qui ont trait aux publicités sur support immobile ou mobile ou installées directement sur le sol. La Chambre de Commerce souligne que de plus en plus d'entreprises recourent à ce type d'affichage publicitaire et elle ne saurait de ce fait accepter que ledit projet soumette entièrement ce type de publicité à un régime d'autorisation ou de dérogation ministérielle, sans distinguer entre les dimensions et l'objet de ces publicités.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que les affiches cinématographiques devront être exemptées de l'application des dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis. L'affichage cinématographique est en effet une pratique courante dans les pays occidentaux qui anime le paysage urbain tout en visant la promotion d'oeuvres culturelles.

La Chambre de Commerce voudrait par ailleurs réitérer une remarque qu'elle avait faite dans son premier avis sur le projet de loi n°4715 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux qui n'a pas été considérée par les initiateurs des amendements gouvernementaux audit projet de loi n°4715.

L'article 53 du projet de loi soumet les publicités déjà existantes à des dispositions transitoires. Il autorise le maintien des publicités installées et conformes à la législation antérieure qui sont contraires à la nouvelle législation pendant un délai de 6 mois courant à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Passé ce délai les publicités devront être adaptées à la législation nouvelle.

La Chambre de Commerce désapprouve cette disposition transitoire qui porte atteinte aux droits acquis sous la législation actuelle. Ces dispositions accorderont de facto un effet rétroactif aux dispositions de la loi nouvelle. Le principe de non rétroactivité des lois est consacré à l'article 2 du Code Civil qui dispose que: «*La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif*». S'il est vrai que ce principe, qui n'a pas de valeur constitutionnelle, ne s'impose pas au législateur, la Chambre de Commerce estime néanmoins que le législateur doit limiter la rétroactivité, qui est source d'insécurité juridique, à des situations exceptionnelles.

Les titulaires de droits acquis sous l'empire d'une législation antérieure doivent en effet pouvoir être sûrs de leurs droits. La Chambre de Commerce souligne par ailleurs les répercussions financières importantes que cette disposition aura sur les commerçants qui devront conformer leur publicité à la nouvelle législation. Elle est d'avis que le préjudice financier subi de ce fait par les commerçants est plus important que le préjudice que subit la collectivité en raison du maintien des publicités conformes à la législation antérieure, mais contraires à la loi nouvelle.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur les sanctions susceptibles de frapper les commerçants qui maintiendraient les publicités conformes à la législation actuellement en vigueur après le délai de maintien prévu à l'article 53. Elle souligne à cet égard que le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale nouvelle plus sévère consacré par l'article 2 du Code Pénal qui doit prévaloir dans tout Etat de droit, s'oppose à l'application des dispositions pénales prévues à l'article 49 du projet de loi à des situations conformes à la législation actuelle. L'analyse de la sévérité d'une loi pénale nouvelle par rapport à celle d'une loi pénale ancienne, en vigueur au moment de la commission des faits porte en effet tant sur les peines prévues par les deux textes de loi que sur les infractions couvertes par les deux textes.

La Cour Constitutionnelle a d'ailleurs consacré la valeur constitutionnelle du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale la plus sévère par un arrêt du 22 mars 2002.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n a
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0

Appréciations:	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable
	n.d.	:	non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les dispositions des projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis qui ont trait à la publicité extérieure et demande un remaniement en profondeur suivant les remarques faites dans le cadre du présent avis.

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le commentaire des articles se limitera aux dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Chapitre I De la publicité en général

Section 1 De l'emplacement et de la configuration

Concernant l'article 1^{er}

Cet article interdit, sauf autorisation spéciale du Ministre ayant la culture dans ses attributions, toute publicité sur les immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, les sites classés, les secteurs sauvegardés, les parcs et jardins publics, les arbres et les plantations, sur les poteaux de transport et de distribution électriques, les poteaux de télécommunication, les installations d'éclairage public, les équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale ou aérienne et en général sur tous les équipements ou installations publics de quelque nature qu'ils soient, sur les murs et clôtures des cimetières et des jardins publics, ainsi que le long des voies et des routes publiques.

La Chambre de Commerce qui adhère à la nécessité de concilier la liberté d'affichage avec la protection du cadre de vie et de l'environnement auquel il pourrait être porté atteinte par un affichage anarchique ne s'oppose pas à cette disposition.

Concernant l'article 2

Cet article prévoit les dimensions que devront respecter les publicités placées le long des voies et des routes publiques.

La Chambre de Commerce constate que ce type de publicité est interdit par l'article 1^{er} point 8) du projet de règlement grand-ducal sous avis, sauf autorisation spéciale du Ministre ayant la culture dans ses attributions et en déduit que l'autorisation du Ministre devra respecter les restrictions dimensionnelles prévues par ce texte.

La Chambre de Commerce s'interroge néanmoins sur la conformité de cette disposition par rapport à l'article 46 paragraphe 4 alinéa 1 du projet de loi sous avis qui se limite à conférer au pouvoir réglementaire le pouvoir de déterminer l'emplacement et les prescriptions dimensionnelles des publicités extérieures. L'alinéa 3 de ce paragraphe attribue par ailleurs au Ministre un droit inconditionnel pour octroyer des dérogations aux critères définis par le règlement grand-ducal suite à la demande des personnes concernées.

La Chambre de Commerce estime par ailleurs que les dimensions prévues sont trop réduites. Les dimensions prévues, au-delà du risque d'être à l'origine d'accidents routiers, ne permettront pas aux panneaux publicitaires d'aiguiller, d'orienter ou d'attirer la clientèle vers des commerces déterminés.

Section 2. Des publicités fixées sur les immeubles

Concernant l'article 3

Cet article détermine les dimensions des publicités qui pourront être posées sur les façades principales des immeubles. La façade principale est définie comme la façade qui donne directement sur une rue ou un pan coupé donnant sur une rue.

Cet article reprend pour l'essentiel les prescriptions dimensionnelles déterminées à l'article 1er du règlement grand-ducal précité du 4 juin 1984 actuellement en vigueur.

La Chambre de Commerce déplore que ces prescriptions dimensionnelles n'aient pas été reconsidérées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis. La rigidité de ces dimensions qui sont par ailleurs exagérément petites, ne tient en effet pas compte du type des différents commerces, ni de leur taille ; la taille de l'agglomération dans laquelle les commerces sont implantés n'étant par ailleurs pas considérée.

L'article sous avis se distingue par ailleurs du texte actuellement en vigueur sur un certain nombre de points. Ces modifications ne sont pas de nature à améliorer la situation des entreprises, bien au contraire.

Le texte actuel dispose en effet que les publicités posées en saillie ne pourront présenter aucune face excédant 0,5 m², tandis que le texte sous avis prévoit à ce titre en son paragraphe 4 que la surface de la publicité posée en saillie ne saurait excéder cette dimension. La formulation du texte sous avis aura ainsi pour effet de réduire la surface autorisée des publicités posées en saillie de moitié par rapport à ce qui est actuellement permis.

La Chambre de Commerce ne saurait accepter cette nouvelle disposition.

Une disposition entièrement nouvelle est par ailleurs introduite au paragraphe 5 de l'article sous avis dont l'objet est de limiter la surface de l'ensemble des publicités posées sur une façade principale à 4 m². Le texte dispose par ailleurs "très généreusement" que les surfaces perpendiculaires en saillie ne comptent qu'une seule fois. La Chambre de Commerce ne saurait en aucune manière accepter cette disposition qui a pour effet de réduire la liberté d'affichage à néant. Cette disposition est d'autant plus choquante que le projet de loi ne reprend pas la disposition de l'article 7 du règlement grand-ducal du 4 juin 1984 qui garantit à chaque firme une enseigne fixée à plat ou en saillie sur chaque façade principale.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce, sous réserve des critiques d'ordre général qu'elle a émises dans les considérations générales du présent avis, accueille favorablement les dispositions de cet article qui tendent à doubler les dimensions prévues à l'article précédent à l'intérieur des zones artisanales, commerciales, industrielles ou analogues.

Concernant l'article 5

Cet article qui réitère le pouvoir de dérogation du Ministre déjà formulé dans l'article 46 du projet de loi sous avis, n'appelle pas d'observations particulières.

Section 3 De la publicité installée directement sur le sol ou posée sur un support fixe ou mobile.

Concernant l'article 6

Cette disposition *soumet les publicités sur support immobile ou mobile qui ne correspondent pas aux immeubles visés à la section précédente* à une autorisation du Ministre.

La Chambre de Commerce voudrait avant une analyse au fond de cet article proposer une autre formulation concernant la première phrase de l'article 6 sous avis, reprise en italiques dans l'alinéa qui précède. Elle estime que la phrase suivante serait plus correcte *toute publicité sur support immobile ou mobile, qui n'est pas fixée sur un immeuble conformément à la section précédente.*

La Chambre de Commerce souligne que de plus en plus d'entreprises recourent à ce type d'affichage publicitaire. Elle regrette à ce titre que le projet de loi soumet entièrement ce type de publicité à un régime d'autorisations ou de dérogations ministérielles, sans distinguer entre les dimensions et l'objet de ces publicités.

Elle relève par ailleurs que cette disposition entraînera une augmentation considérable du travail administratif tant pour les administrés que pour les administrations compétentes, ce qui aura par ailleurs pour effet de ralentir les procédures de délivrance de ces autorisations et est par ailleurs contraire aux objectifs de simplification administrative du Gouvernement. Le Gouvernement s'est en effet fixé comme objectif d'accorder une priorité à la simplification des formalités administratives qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des petites et moyennes entreprises. La simplification administrative fait d'ailleurs partie intégrante de la stratégie de Lisbonne.

Le deuxième alinéa édicte des restrictions dimensionnelles que les autorisations ministérielles devront respecter. La Chambre de Commerce s'interroge sur la conformité de cet article par rapport à l'article 46 du projet de loi. Elle réitère les observations qu'elle avait émises relativement à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Section 4 De la publicité lumineuse

Concernant l'article 8

Cet article soumet les dispositifs réalisés avec la technique de la projection de rayons lumineux, les dispositifs réalisés avec la technique de l'amplification de radiations lumineuses, les dispositions à défilement ou clignotant ainsi que les dispositifs en mouvement à une autorisation ministérielle.

La Chambre de Commerce marque son accord à cette disposition, qui est par ailleurs également consacrée en droit français.

Section 5 De la publicité sur le mobilier urbain

Cette section a pour effet de réglementer une pratique qui existe déjà au Luxembourg. La Chambre de Commerce salue cette initiative des auteurs du projet sous avis. Elle estime en effet qu'il faut encourager ce type de publicité qui s'intègre parfaitement dans le paysage urbain, en étant par ailleurs proche du citoyen.

Chapitre II De la publicité relative à des activités de courte durée

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre III Des communes, sites, localités et secteurs sauvegardés

Ce chapitre énumère les localités et les communes dans lesquelles les publicités sont soumises à une autorisation ministérielle. Les auteurs justifient ces dispositions par la beauté exceptionnelle et par l'authenticité des localités et communes en questions.

La Chambre de Commerce ne saurait toutefois accepter qu'une commune entière soit soumise au régime des autorisations ministérielles lorsqu'en pratique seulement une localité ou un endroit bien spécifique faisant partie de cette commune répond à ces critères qu'il faut préserver.

Le projet de règlement grand-ducal ne donne pas lieu à d'autres observations.

* * * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les dispositions des projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis qui ont trait à la publicité extérieure et demande un remaniement en profondeur suivant les remarques faites dans le cadre du présent avis.

AFR/TSA