

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1977.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à réglementer et à taxer
l'affichage publicitaire concédé,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques CARAT, Marcel CHAMPEIX, Roland GRIMALDI, Philippe MACHEFER, Robert PONTILLON, Roger QUILLIOT, Franck SERUSCLAT et les membres du groupe socialiste (1), apparenté (2) et rattachés administrativement (3),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Charles Alliès, Antoine Andrieux, André Barroux, Gilbert Belin, Noël Berrier, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, René Chazelle, Bernard Chochoy, Félix Ciccolini, Raymond Courrière, Georges Dagonia, Michel Darras, Georges Dayan, Marcel Debarge, René Debesson, Henri Duffaut, Emile Durieux, Louis Eeckhoutte, Claude Fuzier, Pierre Gaudin, Jean Geoffroy, Roland Grimaldi, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Tony Larue, Robert Laucournet, Louis Longequeue, Philippe Machefer, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Jean Nayrou, Pierre Noé, Bernard Parmantier, Jean Périquier, Louis Perrein, Jean-Jacques Perron, Pierre Petit, Maurice Pic, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Rinchet, Robert Schwint, Abel Sempé, Franck Serusclat, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Georges Spénaie, Edgar Tailhades, Henri Tournan, Jean Variet, Maurice Verrillon, Emile Vivier.

(2) Apparenté : M. Léopold Héder.

(3) Rattachés administrativement : MM. Léon-Jean Grégory, Albert Pen.

Affichage. — Publicité - Environnement - Permis de construire - Communes - Taxes - Associations - Code des communes.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le développement rapide et souvent anarchique de l'affichage publicitaire, notamment en milieu urbain, ne peut que désoler tous ceux qui ont le souci de l'environnement. En dépit des apparences, l'affichage sauvage, conséquence quasi inéluctable de la liberté d'afficher, n'est pas le pire : il ne fleurit guère, en temps normal, que sur des palissades ou sur des murs tolérants ; en période électorale, s'il déborde largement de ses emplacements habituels, il garde un caractère temporaire.

Mais comment empêcher ces panneaux immenses d'affichage réservé, qui s'installent délibérément, en vertu d'un contrat en bonne et due forme, sur des pignons d'immeubles, parfois même sur des façades, en plein cœur de ville, et constituent autant d'atteintes durables à un cadre urbain, qui, pour ne pas entrer nécessairement dans la catégorie des sites sensibles protégés, n'en mérite pas moins souvent un certain respect ?

Il existe sans doute des réglementations partielles de protection, plus ou moins compliquées, dont l'état actuel du problème montre en tout cas l'inefficacité.

Elles laissent de toute façon hors d'atteinte les vastes panneaux installés à l'intérieur des propriétés, qui, eux aussi, sont souvent des offenses au paysage rural ou urbain, voire, quand ils sont situés près d'un croisement de voies, un danger, dans la mesure où ils restreignent la visibilité pour les automobilistes.

Il est singulier qu'alors que la construction la plus modeste est soumise à un permis de construire, un particulier peut, sans autorisation, laisser dresser dans son jardin ou dans sa cour l'écran déplorable d'un panneau publicitaire de plusieurs mètres carrés pour lequel il ne reçoit d'ailleurs de l'agence qui a obtenu son accord que des sommes généralement dérisoires.

Il n'est pas question d'interdire la publicité, nécessaire à la vie économique du pays et qui, à l'occasion, a valeur d'information, mais de la discipliner. Depuis plusieurs années, le Ministère ayant en charge l'Environnement assure que ses services préparent, sur l'affichage, un texte dont on ne doute pas, à voir le temps mis à l'élaborer, qu'il sera très complet et très pertinent. Mais le bien immédiat étant parfois préférable au mieux tardif, il paraît opportun, en attendant la discussion de mesures législatives répondant totalement à ce problème complexe, de prendre déjà celles qui apporteraient une réponse satisfaisante aux problèmes évoqués.

Celles que nous proposons ont l'avantage d'être simples.

Elles donnent aux maires le pouvoir d'accepter ou de refuser, pour des raisons d'environnement ou de visibilité pour la circulation, tout panneau débordant sur le domaine public ; c'est un pouvoir qu'on pourrait difficilement leur contester : ils en disposent déjà pour les enseignes.

Pour les panneaux (d'une certaine dimension) installés à l'intérieur d'une propriété, la même autorisation serait nécessaire, mais, pour éviter tout abus d'autorité, le refus éventuel du maire serait soumis en appel au préfet. Si celui-ci le confirmait, il deviendrait définitif, sinon, la commission départementale du permis de construire trancherait, comme c'est déjà le cas lorsqu'il y a désaccord sur un permis de construire entre les autorités municipales et préfectorales.

C'est, dira-t-on, une bien grande procédure pour un simple panneau d'affichage. C'est, répondrons-nous, la procédure actuellement en vigueur lorsqu'il y a litige sur une construction dont la surface visible est souvent beaucoup plus modeste dans le paysage.

Enfin, cette proposition de loi institue, suivant un mécanisme simple, une redevance raisonnable au profit des communes sur les recettes publicitaires des panneaux d'affichage situés sur leur territoire.

La valeur marchande de ces panneaux dépend en effet essentiellement des voies publiques qui permettent de les voir, et dont les communes ont, partiellement ou totalement, l'entretien. Il est donc normal qu'elles trouvent là une recette supplémentaire dont elles ont présentement bien besoin. Au surplus, on peut penser que le maire, mettant en balance les exigences de l'environnement et l'utilité de rentrées fiscales, prendra, de façon très réfléchie, sa décision d'autorisation ou de refus.

Sans doute existe-t-il déjà, dans le Code des communes, une taxe sur la publicité. Elle est toutefois d'une application si compliquée et d'un rendement fiscal si faible qu'elle n'a ni valeur dissuasive, ni l'intérêt d'apporter d'appréciables recettes aux communes, peu nombreuses, semble-t-il, qui l'ont établie.

On notera d'ailleurs qu'elle ne s'applique pas dans un des cas d'abus publicitaires les plus fréquents : les panneaux de vaste superficie à l'intérieur de propriétés privées, sur lesquels l'Etat perçoit un droit de timbre qui, en même temps, prive les communes de la taxe communale sur la publicité.

Celle-ci a en outre l'inconvénient de frapper indistinctement les affiches commerciales et celles que les conseils municipaux seraient disposés à exonérer, en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour la promotion de leur cité ou pour le développement de la vie associative, ou simplement par souci de la liberté d'expression.

Enfin, elle n'introduit pas de distinction entre la publicité qu'un établissement local industriel ou commercial peut faire sur sa propriété pour signaler son existence, sa raison d'être, la nature de ses produits, et la publicité concédée.

C'est cette dernière seule que vise la présente proposition de loi, la taxe nouvelle instituée se substituant, dans ce cas précis, à la taxe sur la publicité prévue à l'article L. 233-15 du Code des communes, qui reste applicable dans les autres cas.

On notera enfin que, dans le souci d'éviter tout excès, les mesures nouvelles ne s'appliqueraient ni aux situations temporaires (chantiers de construction), ni aux bâtiments industriels qui n'appellent pas une protection esthétique particulière, et que les campagnes publicitaires faites par des organismes publics ou des associations à caractère non lucratif seraient exemptées de la redevance.

Tels sont les motifs qui ont inspiré la présente proposition, qui peut contribuer de façon appréciable à la protection de notre environnement, et que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir approuver dans la rédaction suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

En agglomération, toute utilisation publicitaire, sous quelque forme que ce soit (peinture, affichage, panneau peint ou en relief, publicités ou projections lumineuses, etc.) d'une façade, d'un pignon d'immeuble, d'une clôture, visibles de la voie publique doit faire l'objet d'une demande préalable d'autorisation auprès du maire de la commune concernée, lorsque la surface totale de l'espace publicitaire, fragmenté ou non, dépasse 6 mètres carrés pour une même propriété. Cette mesure s'applique également aux dispositifs publicitaires autonomes implantés à l'intérieur de propriétés privées et visibles de l'extérieur.

L'autorisation peut être refusée si l'installation publicitaire nuit à l'environnement ou gêne la visibilité dans un carrefour. La décision du maire est immédiatement applicable lorsque l'installation publicitaire se trouve en saillie sur la voie publique.

Dans les autres cas, le refus du maire est transmis au préfet du département, qui peut le confirmer et le rendre ainsi exécutoire, ou le soumettre pour décision à la Commission départementale du permis de construire.

L'autorisation n'est pas nécessaire lorsque l'installation publicitaire se situe :

- 1° à l'intérieur d'un chantier de construction ou sur sa clôture provisoire ;
- 2° sur un bâtiment à caractère industriel ou sur sa clôture ;
- 3° sur un bâtiment comprenant un ou plusieurs établissements commerciaux, sous réserve que l'espace publicitaire soit utilisé pour leurs besoins propres.

Art. 2.

Les infractions à l'article premier peuvent faire l'objet des mêmes poursuites et encourent les mêmes sanctions que les infractions au permis de construire.

Art. 3.

Les communes peuvent établir, dans les limites de leur territoire, une taxe sur toute location, concession ou vente d'espace publicitaire sur une façade, un pignon d'immeuble, une clôture extérieure. Elle s'applique également aux affiches et panneaux publicitaires de toute nature visibles d'une voie publique et établis au moyen de portatifs spéciaux installés sur des terrains ou sur des constructions édifiées à cet effet, et elle se cumule avec la perception du droit de timbre institué au profit de l'Etat conformément à l'article 944-IV du Code général des impôts.

Art. 4.

La taxe prévue à l'article 3 est fixée par délibération du conseil municipal dans les limites d'un plafond de 8 % du prix hors taxe payé par l'utilisateur de l'espace publicitaire à l'agent ou l'entreprise de publicité qui en a la concession, ou, le cas échéant, directement au propriétaire si la location ou la vente de l'espace publicitaire a été faite sans intermédiaire.

Sont exemptés du paiement de cette taxe les organismes publics et les associations à but non lucratif.

Art. 5.

Les installations publicitaires taxées par application de l'article 3 sont exonérées de la taxe générale sur la publicité prévue à l'article L. 233-15 du Code des communes, lorsque celle-ci a été établie par la commune.

Art. 6.

Les propriétaires d'installations publicitaires visées à l'article premier devront, dans un délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, présenter auprès des maires concernés la demande prévue dans ce même article, afin de régulariser les situations existantes.

La redevance due au titre des installations en place court à partir de la date de la délibération du conseil municipal qui en fixe le taux.