

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1969.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1), *sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 relatif à l'usage du papier blanc pour l'impression des affiches,*

Par M. Lucien DE MONTIGNY,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean Bardol, Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdelle.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 780, 784, 823 et in-8° 148.

Sénat : 26 (1969-1970).

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a adopté en première lecture deux propositions de loi modifiant l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881, relatives à l'usage du papier blanc pour l'impression des affiches ; elles ont fait l'objet d'un rapport commun de M. Neuwirth.

Le texte transmis, qui concerne directement l'affichage publicitaire, est plus important qu'il n'apparaît à première vue.

C'est un fait que la publicité est devenue un des supports de l'activité économique et de l'expansion industrielle et commerciale des sociétés modernes. Elle est, en outre, entrée dans nos paysages urbains et considérée par d'aucuns comme un des nouveaux arts de notre cité. On a pu écrire récemment : « De même que sculptures et peintures s'intègrent progressivement dans les grands ensembles, la publicité doit jouer sa partie dans le concert public de couleurs, de formes, des lumières. Il échoit à ses praticiens de diffuser les arts pour ajouter à la beauté des villes... Urbanisme et architecture créent un milieu humain qui vire à l'inhumain quand la publicité en déserte les lieux. »

On peut ne pas souscrire à cet acte de foi et s'inquiéter de l'envahissement de nos murs, de nos rues et de notre ciel par des annonces souvent peu esthétiques et quelquefois franchement laides. Mais c'est un élément de décor quotidien qu'il faut accepter.

C'est pourquoi, sans vouloir libérer inconditionnellement la publicité de toutes entraves, il convient de faciliter dans une sage mesure son usage et surtout adapter sa réglementation au progrès technique.

#### I. — La modification nécessaire du droit actuel.

Dans son rapport, M. Neuwirth rappelle que le droit actuel est très strict à l'intérieur d'un cadre apparemment très libéral.

L'occasion que nous offre cet examen pour rappeler la loi et la jurisprudence en ce domaine se doit d'être saisie.

La Cour de cassation, dans un arrêt très récent (Ch. criminelle, 10 décembre 1968, Dalloz-Sirey, p. 473), a rappelé le principe assez souvent oublié aujourd'hui de la *liberté de l'affichage*.

L'article 68 de la loi du 29 juillet 1881 déclare abrogés « les lois, édits, décrets, ordonnances, arrêtés relatifs... à l'affichage » ; cette abrogation a eu pour effet de rendre absolument libre l'affichage des écrits politiques ou autres et, par suite, aucune mesure préventive de nature à restreindre cette liberté ne peut plus être prise sous forme d'arrêtés ou de règlements, que cette mesure ait pour but d'empêcher la perpétration des délits commis par la voie d'affiches ou de protéger les bâtiments appartenant aux collectivités administratives.

Si, dans des cas spéciaux, la loi du 29 juillet 1881 elle-même ou des textes législatifs subséquents ont apporté des restrictions à la liberté de l'affichage, soit pour éviter toute confusion entre les affiches officielles et les affiches apposées par de simples particuliers ou des groupements privés, soit pour assurer la correction de la propagande électorale, soit pour protéger certains monuments ou sites, soit encore pour éviter les abus de la publicité par voie d'affiches, ces dispositions restrictives, même légalement prises, ne peuvent recevoir application en dehors des cas pour lesquels elles ont été expressément prévues.

Il convient par ailleurs de distinguer une réglementation propre aux trois sortes d'affichage :

— *l'affichage administratif* concerné par l'article 15 de la loi de 1881 ;

— *l'affichage électoral* régi par le Code du même nom (art. L. 48) ;

— *l'affichage commercial*, réglementé par une loi de 1943.

Des règles générales s'imposent à tous et notamment à l'afficheur. Elles concernent soit l'apposition des affiches, soit la couleur du papier, soit le texte imprimé, soit enfin le dépôt légal et diverses formalités.

Le texte qui vous est soumis touche uniquement à la couleur du papier utilisé.

Aux termes de l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881, seules les affiches des actes émanés de l'autorité seront imprimées sur papier blanc. L'infraction à cette disposition constitue un délit.

Une jurisprudence constante a décidé que les actes dont l'affichage est ainsi exceptionnellement autorisé sur papier blanc sont les actes du Gouvernement ou des assemblées législatives, les actes de police, ceux qui, d'une façon générale, concernent l'exécution de la loi ou l'intérêt de l'Etat (police, administration locale).

Certes, des tempéraments ont été apportés à cette législation par des circulaires émanant du Ministère de l'Intérieur ; la dernière ne date que du 8 août 1969, elle réaffirme un principe de tolérance et précise : « Imposer l'impression sur papier de couleur conduit à interdire, en fait, le recours à l'impression en polychromie. Pour cette raison, je vous serais obligé de rappeler aux services de police les prescriptions de la circulaire précitée en leur précisant qu'ils s'abstiennent de dresser procès-verbal dès lors qu'il résulte nettement de la contexture générale de l'affiche, de la variété des couleurs ou des figures qui la composent, que celle-ci revêt un caractère publicitaire et ne peut prêter à confusion avec une affiche administrative. »

On ne peut, bien entendu, laisser à des circulaires le soin de poser les limites des droits des particuliers. L'intervention du législateur s'avère donc nécessaire.

Ce sont essentiellement les progrès en matière d'impression qui imposent une modification du droit en vigueur. L'impression en polychromie implique le recours à un support de couleur blanche pour permettre une fidélité de reproduction suffisante et, dans certains cas, pour éviter l'opération de dominante impossible à neutraliser.

## II. — Le texte transmis.

Ainsi que le remarque M. Neuwirth dans son excellent rapport à l'Assemblée Nationale, la proposition de loi ne remet pas en cause la distinction traditionnelle entre affichage officiel et affichage privé : « elle vise toutefois à en modifier les moyens en apportant certaines dérogations en faveur de *l'affichage publicitaire* ».

Toute mesure prise en ce domaine doit être prudente et pondérée. Encore faut-il que l'unique souci soit l'intérêt général, à savoir la conciliation d'un droit à une information correcte,

d'une faculté d'expression indissociable de l'évolution du monde des affaires et du respect d'un ordre public entendu largement : moralité, esthétisme, harmonie du paysage.

La liberté de l'affichage privé peut en effet se rattacher soit à la liberté de la presse, soit à la liberté de la publicité. La première conception correspond à l'esprit et à la lettre de la loi du 29 juillet 1881. L'affichage est en ce sens une technique de *diffusion de la pensée*, qui est liée au droit à l'information, et doit être protégée et en même temps contrôlée.

Dans la seconde conception, la liberté de l'affichage rejoint un des aspects de la liberté du commerce et de l'industrie. L'affiche est le support d'un message destiné à une clientèle dans le but de faire vendre. C'est une technique de *commercialisation*, liée à une économie de libre concurrence.

Ni la loi ni le juge n'ont parfaitement choisi entre ces deux orientations. Le texte qui nous est transmis ne saurait qu'avoir une portée limitée.

1. — Il autorise donc pour l'impression des affiches commerciales l'usage du papier blanc, pour des raisons, rappelons-le, essentiellement techniques.

2. — Encore cet usage demeure-t-il limité. L'option prise est celle déjà retenue par la jurisprudence et les circulaires ministérielles, de *l'absence de confusion* dans l'esprit du public entre une affiche administrative et l'affiche publicitaire concernée.

Un amendement a été adopté par l'Assemblée en séance publique, sur proposition du Gouvernement, afin de préciser cette notion de confusion. Désormais, la particularité de l'annonce publicitaire doit ressortir non seulement de la présentation matérielle mais encore du texte même. L'affiche doit ainsi, par exemple, être couverte de caractères et d'illustrations de diverses couleurs.

Cette rédaction a le mérite de satisfaire les pouvoirs publics et les professionnels. C'est pourquoi votre Commission des Lois vous propose de l'adopter sans modification.

## PROPOSITION DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

L'alinéa 3 de l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi modifié :

« Les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc. Toutefois, est licite l'usage du papier blanc pour l'impression d'affiches publicitaires lorsque celles-ci sont recouvertes de caractères ou d'illustrations de couleur et lorsque toute confusion, soit dans le texte, soit dans la présentation matérielle, est impossible avec les affiches administratives. »