Conseil d'Etat
LEGISLATION
Raad van State
WETGEVING
L.
MAY 1956
Transmis à M. 1
Overgemaakt aan de H.

MTL. coördinatie (1) L.5188/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 18e april 1956 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken in zekere landschappen en langs de toeristische verkeerswegen", heeft de 25e mei 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 18 avril 1956, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation de l'affichage et de la publicité dans certains sites et le long des voies de communication touristiques", a donné le 25 mai 1956 l'avis suivant :

Met het oog op de vrijwaring van het landschappelijk schoon heeft de wet (artikel 200 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen) de Koning de macht gegeven te verbieden, dat op door hem aan te duiden plaatsen zou worden aangeplakt. De Koning heeft van deze macht gebruik gemaakt door het afkondigen, enerzijds, van de koninklijke besluiten van 6 november 1928 en 5 mei 1936 (gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 30 september 1937 en 15 april 1939) die, zonder de plaatsen aan te duiden waar aanplakken verboden is, algemene op deze plaatsen toepasselijke verbodsbepalingen bevatten, anderzijds, van de koninklijke besluiten van 18 november 1931 (betreffende de natuurschoonheden), 6 mei 1936 (betreffende de waterlopen), 30 juni 1938 (betreffende de bossen) en 1 mei 1939 (betreffende de wegen), waarin de plaatsen waarop de algemene verbodsbepalingen toepassing zullen vinden worden opgegeven. Zo ziet de reglementering er thans uit.

De nieuw ontworpen reglementering is van dezelfde aard. Het ontwerp, dat in dit opzicht gelijkt op de besluiten van 6 november 1928 en 5 mei 1936, bevat alleen algemene verbodsbepalingen die toepassing zullen vinden op plaatsen welke in naderhand te nemen koninklijke besluiten zullen worden aangeduid.

De nieuwe reglementering zal de vroegere dus eerst dan geheel doen verdwijnen, wanneer de koninklijke besluiten van 18 november 1931, 6 mei 1936, 30 juni 1938 en 1 mei 1939, die de plaatsen waarvoor de algemene verbodsbepalingen van de besluiten van 6 november 1928 en 5 mei 1936 gelden, alle zullen zijn vervangen.

.../...

In afwachting dat de koninklijke besluiten worden afgekondigd, blijft de huidige reglementering gelden voor het aanplakken en zal het ontwerp daarop geen toepassing vinden.

Hieruit volgt dat artikel 6, door de inwerkingtreding vast te stellen op de dag van de bekendmaking in het Staatsblad, strijdig is met wat de Regering op het oog heeft en tevens met het opheffingssysteem dat zij had gekozen. Dit artikel zou als volgt dienen te worden gelezen :

"Artikel 6.-

Dit besluit treedt in werking op de data die Wij naderhand zullen vaststellen".

Het is overigens overbodig in artikel 1 van het ontwerp te verwijzen naar het koninklijk besluit van 5 mei 1936 (gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 september 1937), aangezien dit binnen afzienbare tijd zal worden opgeheven.

\+

\+ \+

Artikel 2, 4°, van het ontwerp is in tegenspraak met de commentaar die het verslag aan de Koning erbij geeft. Eensdeels immers bepaalt artikel 2, 4°, dat nooit zullen verboden worden "de aanplakbrieven en andere visuele reclames of publiciteitsmiddelen, bestemd om de weggebruikers te helpen en die niet onder de voorschriften vallen van het algemeen reglement op de politie

van het wegverkeer", terwijl van zijn kant het verslag aan de Koning als voorbeeld van zodanige publiciteit aanhaalt de aanplakbrieven die de weggebruikers attent moeten maken op een hulppost of een "service station" en die juist het voorwerp uitmaken van de verkeerstekens nrs 66 en 68 van het algemeen reglement op de verkeerspolitie. Dergelijke aanplakbrieven mogen trouwens alleen door de openbare besturen worden aangebracht (artikelen 118 en 119 van dit algemeen reglement).

\+

\+ \+

Voor zover de artikelen 2, 5° en 6°, en 5, tweede lid, de algemene verbodsbepalingen toepassing doen vinden op de uithangborden, is in de wet geen voldoende rechtsgrond voor het ontwerp aanwezig.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 24 augustus 1919, die nu vervat is in de artikelen 188 tot 201 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen, toont onbetwistbaar aan, dat de zware taksen welke artikel 192 van het Wetboek instelt, er, in tegenstelling met de artikelen 189 tot 191, niet toe strekken, de Schatkist te verrijken, maar wel de publiciteit op het platteland te doen teruglopen. Zo wees de Regering herhaaldelijk op de noodzaak van dit artikel 192 en verantwoordde zij die (Ann. K. 1918-1919, blz. 1195, kol. 2; 1197, kol. 1; 1226, kol. 1). Het is eveneens daarom dat de door deze wet ingestelde taksen in de loop van de

.../...

parlementaire voorbereiding voortdurend als "prohibitief" werden bestempeld en dat volgens de hr DESTREE, een der stellers van de wet, het enig nut van artikel 192 gelegen was in het "prohibitief" karakter van deze taksen (Ann. K. 1918-1919, blz. 1225, kol. 2). Zoals tenslotte senator de Pierpont, die het artikel vruchteloos bestreed, betreurde, zal de zware taks die de reclame moet doen teruglopen en die, met andere woorden, het belastbaar feit zal doen verdwijnen, de openbare financiën nauwelijks ten goede komen (Ann. Sen. 1918-1919, blz. 500, kol. 2). Ofschoon verschillend in de middelen komen de artikelen 200 en 192 nochtans in zover overeen als zij éénzelfde doel nastreven : de vrijwaring van het landschappelijk schoon. Het is nodig de twee artikelen te vergelijken en artikel 200 in het licht van artikel 192 te interpreteren. Daardoor komt men tot de vaststelling dat de uithangborden, en ook de wettelijke en gerechtelijke bekendmakingen die krachtens artikel 194 aan de prohibitieve taksen van artikel 192 ontsnappen, ook buiten de toepassing van de verbodsbepalingen van artikel 200 moeten vallen.

Deze redenering wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding. Reeds in het wetsvoorstel van de heren Carton de Wiart en Destrée, dat aan de oorsprong ligt van de wet van 24 augustus 1919, werden uithangborden onttrokken aan de algemene en niet prohibitieve taks, die het op aanplakkingen wilde toepassen en die volgens de stellers het enige middel was om het natuurschoon te vrijwaren (Doc. Kamer 1906-1907, nr 180). Ofschoon de wetgever deze vrijwaringsmaatregelen naderhand doeltreffender heeft gemaakt, bracht hij nooit kritiek uit op de voor het uithangbord gemaakte uitzondering, die hij dan ook behield.

Tot besluit overigens blijft het geldingsgebied van de wet van 24 augustus 1919 beperkt tot de eigenlijke "bekendmaking van nijverheids- of handelsbedrijven" die dient om de lof te maken van de produkten waarop zij betrekking heeft en strekt het zich dus niet uit tot het uithangbord, dat alleen maar meedeelt welke werkzaamheid in een bepaald gebouw wordt uitgeoefend. Als de Senaat er van af zag, de term "uithangborden" uit het opschrift van de wet te schrappen, was het alleen om, op aanvraag van de Regering, te vermijden dat het ontwerp terug naar de Kamer zou worden verzonden (Ann. Senaat 1918-1919, blz. 503 en blz. 505).

\+

\+ +

Artikel 4 verbiedt het sluiten van contracten volgens welke zal worden aangeplakt op een plaats waar zulks niet mag. Dit artikel is geheel nutteloos en dient achterwege te blijven, want dergelijke overeenkomst, die in werkelijkheid strekt tot het plegen van een strafrechtelijk misdrijf, zou krachtens artikel 1131 van het Burgerlijk Wetboek nietig zijn wegens "ongeoorloofde oorzaak".

\+

\+ +

.../...

In zover het degene die het voordeel uit de reclame haalt, verplicht tot het wegnemen van de aanplakbrief die werd aangebracht op een plaats waar aanplakken verboden is, heeft artikel 5, eerste lid, geen nut aangezien deze persoon daartoe krachtens het verbod zelve verplicht is. Het enige nut van deze tekst zal dus zijn, dat zij die de aanplakbrieven hebben aangebracht, een uitstel krijgen. In dit opzicht en om procedure-moeilijkheden te voorkomen, zou deze gunst niet alleen moeten worden verleend aan hen die het voordeel uit de reclame halen, maar ook aan allen die tot het aanbrengen van de aanplakbrief hebben bijgedragen.

Uit de bewoordingen van artikel 5, derde lid, blijkt - en zulks is wel de bedoeling van de Regering - dat de gemeentebesturen onverwijld, dit wil zeggen vóór enige veroordeling, de aanplakbrieven en uithangborden die de betrokkenen niet binnen de voorgeschreven termijnen hebben verwijderd, zullen wegnemen.

Deze bepaling is niet overeen te brengen met artikel 200 van het Wetboek op de met het zegel gelijkgestelde taksen, volgens hetwelk het strafvonnis de vernietiging van de onwettelijk aangebrachte plakbrief, op kosten van de veroordeelde, zal voorschrijven.

Deze bepaling moet dus worden geschrapt.

Afin de protéger la beauté du pays, la loi (article 200 du Code des taxes assimilées au timbre) donna au Roi le pouvoir d'interdire l'affichage dans les endroits qu'il déterminerait. Le Roi usa de ce pouvoir en promulguant d'une part les arrêtés royaux des 6 novembre 1928 et 5 mai 1936 (modifié par les arrêtés royaux des 30 septembre 1937 et 15 avril 1939) qui, sans déterminer les endroits où l'affichage est interdit, contiennent les règles générales d'interdiction applicables à ces endroits, et,d'autre part, les arrêtés royaux des 18 novembre 1931 (relatif aux sites) , 6 mai 1936 (relatif aux cours d'eau), 30 juin 1938 (relatif aux bois) et 1er mai 1939 (relatif aux routes) qui énumèrent les endroits où les règles générales d'interdiction s'appliqueront. Telle est l'actuelle réglementation.

La réglementation nouvelle que le projet inaugure se présentera de la même façon. Ainsi le projet, analogue à cet égard aux arrêtés des 6 novembre 1928 et 5 mai 1936, ne contient que des règles générales d'interdiction qui s'appliqueront aux endroits que des arrêtés royaux ultérieurs détermineront.

La réglementation nouvelle ne supprimera donc complètement l'ancienne que le jour où les arrêtés royaux des 18 novembre 1931, 6 mai 1936, 30 juin 1938 et 1er mai 1939 qui déterminent les endroits où les règles générales d'interdiction des arrêtés des 6 novembre 1928 et 5 mai 1936 sont applicables, auront tous été remplacés.

.../...

En attendant la promulgation des arrêtés royaux, l'affichage restera soumis à la réglementation actuelle et le projet ne lui sera pas applicable.

Il en résulte qu'en prévoyant que l'arrêté entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur, l'article 6 du projet n'est conforme ni à la volonté du Gouvernement, ni au système d'abrogation choisi par lui. Cet article devrait être ainsi rédigé :

"Article 6.-

Le présent arrêté entrera en vigueur aux dates que Nous fixerons ultérieurement".

Il est d'autre part inutile de rappeler dans l'article 1er du projet, l'arrêté royal du 5 mai 1936 (modifié par arrêté royal du 30 septembre 1937) qui est destiné à disparaître à plus ou moins brève échéance.

+

\+ +

L'article 2, 4°, du projet et le commentaire qu'en donne le rapport au Roi sont contradictoires. D'une part, en effet, l'article 2, 4°, décide que ne seront jamais interdits "les affiches et autres procédés de réclame ou de publicité visuelle destinés à aider les usagers de la route et qui ne tombent pas sous les dispositions du règlement général sur la police de la circulation routière", alors que, d'autre part, le rapport au Roi

cite à titre d'exemples d'une telle publicité, les affiches qui sont destinées à signaler un poste de secours ou une station-service et qui font précisément l'objet des signaux n°66 et n°68 du règlement général sur la police de la circulation routière. De telles affiches ne peuvent d'ailleurs être placées que par les pouvoirs publics (articles 118 et 119 de ce règlement général).

\+

\+ +

Le projet ne trouve pas dans la loi de fondement légal suffisant, dans la mesure où les articles 2, 5° et 6°, et 5, alinéa 2, soumettent les enseignes aux règles générales d'interdiction.

Les travaux parlementaires de la loi du 24 août 1919, actuellement contenue dans les articles 188 à 201 du Code des taxes assimilées au timbre, montrent d'une manière incontestable que les lourdes taxes créées par l'article 192 de ce Code, au contraire de celles des articles 189 à 191, ont pour but, non pas d'enrichir le Trésor, mais de faire reculer la publicité dans les campagnes. C'est ainsi que le Gouvernement exprima et justifia à plusieurs reprises la nécessité de cet article 192 (Ann. Ch.1918-1919, p.1195, col. 2; 1197, col.1; 1226, col.1). C'est pourquoi également les taxes créées par cet article furent continuellement qualifiées de "prohibitives" au cours des travaux parlementaires et c'est ainsi que, pour M.Destrée, qui fut un des auteurs de la loi, le

caractère "prohibitif" de ces taxes constituait la seule utilité de l'article 192 (Ann. Ch.1918-1919, p.1225, col.2). Comme le déplorait enfin le sénateur de Pierpont qui critiqua vainement cet article, la lourdeur de la taxe destinée à faire reculer la publicité et provoquant en d'autres termes la disparition du fait taxable, ne servira guère les finances publiques (Ann. Sén.1918-1919, p.500, col.2). Différents par les moyens qu'ils emploient, les articles 200 et 192 sont en revanche identiques par le but unique qu'ils poursuivent : la protection de la beauté du pays. Le rapprochement des deux articles s'impose et exige que l'article 200 s'interprète à la lumière de l'article 192. Il en résulte qu'échappant, en vertu de l'article 194, aux taxes prohibitives de l'article 192, les enseignes, ainsi que la publicité légale ou judiciaire, doivent également échapper aux interdictions de l'article 200.

Les travaux parlementaires confirment ce raisonnement. En effet, la proposition de loi de MM. Carton de Wiart et Destrée, qui est l'origine de la loi du 24 août 1919, faisait déjà échapper l'enseigne à la taxe générale et non prohibitive dont elle frappait l'affichage et qui constituait dans son système le seul moyen de protéger le pittoresque de la nature (Doc. Ch.1906-1907, n°180). Et le législateur, s'il augmenta dans la suite l'efficacité de ces moyens de protection, ne critiqua jamais l'exception de l'enseigne et, au contraire, la maintint.

En définitive d'ailleurs, le champ d'application de la loi du 24 août 1919 se limite à la véritable "publicité industrielle et commerciale" dont l'objet

est de vanter les produits auxquels elle s'applique et ne comprend donc pas l'enseigne qui se borne à indiquer l'activité exercée dans un immeuble déterminé. Et si le Sénat renonça à supprimer le terme "enseignes" de l'intitulé de la loi, ce fut uniquement pour éviter, à la demande du Gouvernement, le renvoi du projet à la Chambre (Ann. Sénat, 1918-1919, pp.503 et 505).

+

+ +

En interdisant de conclure des contrats qui auraient pour objet l'affichage en un lieu où la chose est prohibée, l'article 4 est inutile. Il devrait être omis puisque pareille convention, ayant en réalité pour objet l'accomplissement d'un délit pénal, serait nulle pour cause illicite en vertu de l'article 1131 du Code civil.

+

+ +

Dans la mesure où il impose au bénéficiaire de la publicité d'enlever l'affiche placée en un endroit où l'affichage est interdit, l'article 5, alinéa 1er, est inutile puisque cette obligation incombe à cette personne en vertu de l'interdiction même. Il en résulte que la seule utilité de ce texte est d'accorder la faveur d'un délai aux auteurs de l'affichage. A cet

égard,et pour éviter des difficultés de procédure, cette faveur ne devrait pas être réservée aux bénéficiaires de la publicité mais devrait être étendue à tous ceux qui ont participé au placement de l'affiche.

Il ressort des termes de l'article 5, alinéa 3 - et telle est bien l'intention du Gouvernement -, que les administrations communales procéderont sur le champ, c'est-à-dire avant toute condamnation, à l'enlèvement des affiches et enseignes que les intéressés n'auraient pas enlevées eux-mêmes dans les délais prescrits.

Cette disposition ne se concilie pas avec l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre, aux terres duquel le jugement de condamnation prononcera la destruction, aux frais du condamné, de l'affiche illégalement établie.

Elle doit dès lors être supprimée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs; premier président,

D. DECLEIRE, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. VAN GOETHEM, assesseurs de la section de législation,

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H. ROMBAUT, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES. Le rapport a été présenté par M. ROMBAUT, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.