

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Recherche, des Technologies et des Relations extérieures pour la Région wallonne, le 26 juillet 1990, d'une demande d'avis sur un projet de "règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité", a donné le 24 octobre 1990 l'avis suivant :

INTITULE.

Le projet d'arrêté a pour objet principal d'édicter un règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité. Tel n'est cependant pas son seul objet. Son intitulé serait donc mieux rédigé comme suit : "Projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité", étant entendu que l'intitulé du chapitre XVII quinquies nouveau du Code wallon demeurerait inchangé dans l'article 1er.

PREAMBULE.

L'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité est abrogé par l'arrêté en projet. D'une part, il n'y a donc pas lieu de le viser dans le préambule. D'autre part, cet arrêté royal trouvait son fondement légal dans l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre, modifié par l'arrêté royal nE 63 du 28 novembre 1939 et par la loi du 14 août 1947. Malgré son emplacement, il y a lieu de considérer que cet article 200 règle une matière devenue régionale et qu'il a, par conséquent, pris valeur de décret. En vue de l'abrogation de l'arrêté royal du 14 décembre 1959, c'est par conséquent lui qu'il y a lieu de viser dans le préambule. Les deux premiers alinéas devraient donc être remplacés par le texte suivant :

"Vu l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre, modifié par l'arrêté royal nE 63 du 28 novembre 1939 et par la loi du 14 août 1947;

.../...

Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment l'article 41, § 2, et les articles 57 et 59, § 3, modifiés par le décret du 27 avril 1989;".

DISPOSITIF.

Observations générales.

1. Les articles 1er à 7 du projet modifient le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il convient d'opérer ces modifications dans l'ordre numérique des articles de ce Code. Ainsi, les articles 2 à 7 du projet en deviendront les articles 1er à 6, et l'article 1er du projet deviendra l'article 7.

2. A partir de l'article 3 (devenant l'article 2), il n'est pas nécessaire de rappeler chaque fois dans la phrase liminaire qu'est modifié un article du "Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme"; il suffit d'écrire "l'article ... du même Code".

Article 1er (devenant l'article 7).

L'article a pour objet d'édicter un règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité.

1. Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante (1), un règlement d'urbanisme (2) ne peut avoir trait à l'affichage et à la publicité que dans la mesure où ceux-ci exigent un dispositif assimilé à une construction; ceci implique qu'échappent à l'habilitation conférée à l'Exécutif par l'article 57 du Code wallon, l'affichage et la publicité effectués sans dispositif ou sur un dispositif préexistant. Ainsi un règlement d'urbanisme ne peut avoir trait à des véhicules et remorques publicitaires mobiles, ou à la publicité peinte directement sur une façade ou sur un pignon. Un règlement d'urbanisme ne peut davantage réglementer l'affichage ou la publicité comme tels : il doit avoir trait au dispositif supportant l'affiche ou la publicité.

2. Dans un souci de clarté, il serait préférable de présenter les articles dans l'ordre suivant, compte tenu

(1) Conseil d'Etat, arrêts S.A. Belgaffiche, nE 18.292, 2 juin 1977; S.A. Publi-Mobile et A.S.B.L. Association de défense de l'affichage mobile, nE 27.559, 18 février 1987; S.A. Publicité Gilquin, nE 32.754, 14 juin 1989, Rev. rég. dr., 1989, p. 388, note P. NIHOUL.

(2) Nouvelle dénomination, en Région wallonne, du règlement sur les bâtisses.

du fait qu'il sera suggéré ci-après de supprimer l'article 322/26 :

Article 322/26 : article 322/27 en projet.

Article 322/27 : article 322/30 en projet.

Article 322/28 : article 322/31 en projet.

Article 322/29 : article 322/32 en projet.

Article 322/30 : article 322/28 en projet.

Article 322/31 : article 322/29 en projet.

Articles 322/32 à 322/36 : articles 322/33 à 322/37 en projet.

Article 322/26.

Les auteurs du projet ont cru devoir donner des définitions des notions d'"enseigne" et de "dispositif de publicité".

Il n'appartient pas à l'Exécutif de définir des concepts utilisés par le législateur, comme c'est le cas des notions indiquées, d'autant que le législateur a entendu se référer à des notions connues, figurant dans d'autres réglementations (3).

Il y a dès lors lieu d'omettre l'article 322/26, quitte à écrire dans l'article 322/29 (devenant l'article 322/31) "Le Ministre de la Région wallonne qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions, dénommé ci-après le Ministre, arrête ...".

Article 322/27 (devenant 322/26).

Dans l'expression "destinés à être visibles depuis la voie publique", les mots "destinés à être" laissent apparaître un élément subjectif qui se concilie mal avec

(3) Exposé des motifs du projet devenu la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Pasin., 1970, p. 1981.

Sur la notion d'"enseigne", il est souvent fait référence à la définition qu'en donne le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité (Moniteur belge du 4 janvier 1960; Pasin., 1959, p. 693) : "On entend par enseigne une mention apposée sur un bâtiment ou sur ses dépendances, par laquelle une personne porte à la connaissance du public qu'elle exerce dans ce bâtiment certaines activités. Par contre, ne peut être assimilée à une enseigne, une mention profitant à des tiers, telle que l'indication de la marque de leurs produits" (voy. F. WASTIELS, "Aankondiging (aanplakking en reclame maken)", Adm. Lex., 1987, nE 46; Gand, 26 septembre 1985, R.W., 1986-1987, col. 865, note A. VANDEPLAS).

.../...

l'in-tention des auteurs du projet - confirmée par les délégués de l'Exécutif - de soumettre au règlement général les enseignes et les dispositifs de publicité visibles depuis la voie publique. Mieux vaut donc supprimer les mots "destinés à être".

Article 322/28 (devenant 322/30).

L'article tend à mettre fin à la controverse, non tranchée à ce jour, portant sur la question de savoir si l'apposition d'un dispositif de publicité sur un bâtiment, une installation ou un ouvrage existant exige un permis de bâtir en vertu de l'article 41, § 1er, 1E, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (4).

L'article 41, § 2, du Code wallon rend applicables les dispositions relatives aux permis de bâtir, en ce qui concerne les actes et travaux non énumérés à l'article 41 - c'est-à-dire en principe non soumis à un permis de bâtir - "lorsqu'un règlement sur les bâtisses impose un permis pour leur exécution" et pour autant qu'ils ne figurent pas sur la liste des travaux et actes qui ne requièrent pas un permis (5).

(4)Voyez Ph. BOUILLARD, "L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme", Aménagement, 1987, pp. 114 et s., pp. 116-117.

(5)Le placement de certains dispositifs d'affichage et de publicité visés à l'article 192, 3E, f, du Code wallon, est exonéré de permis.

Formellement, on pourrait avoir un doute sur la validité de l'article 322/28 en projet, qui figure dans un "règlement d'urbanisme" et non dans le "règlement sur les bâtisses" visé à l'article 41, § 2, du Code wallon. En fait, la notion de "règlement sur les bâtisses" a été purement et simplement remplacée, dans la Région wallonne, par celle de "règlement d'urbanisme". Le décret du 27 avril 1989, qui a procédé à ce remplacement, a omis de modifier en conséquence l'article 41, § 2, du Code wallon. S'il est évidemment à conseiller à la Région wallonne de procéder à la modification requise, il serait sans doute beaucoup trop formaliste de considérer qu'un règlement d'urbanisme ne peut soumettre certains travaux à un permis de bâtir sur la base de l'article 41, § 2, dès le moment où le contenu des règlements généraux d'urbanisme est identique à celui des anciens règlements généraux sur les bâtisses.

De l'accord des délégués de l'Exécutif, le texte serait mieux rédigé s'il faisait clairement apparaître que son objet est d'exiger un permis de bâtir dans les cas qu'il vise.

En outre, la notion de "construction" est trop réductrice : pour reprendre la terminologie de l'article 41, § 1er, 1E, du Code wallon, il y a lieu de recourir aux notions de "bâtiment", d'"ouvrage" et d'"installation".

Le texte suivant est proposé :

"Nul ne peut, sans un permis de bâtir, fixer une enseigne ou un dispositif de publicité sur un bâtiment, une installation ou un ouvrage existant, ou l'y incorporer.

L'alinéa 1er ne s'applique pas au placement, sur le domaine de la voirie publique, des dispositifs d'affichage et de publicité visés à l'article 192, 3E, f".

.../...

Article 322/30 (devenant 322/27).

Au 1E, plutôt que "dispositions légales, décrétales",
il faut écrire "dispositions législatives".

Au 2E, il faut écrire "... en annoncer la mise en
vente ou en location".

Article 322/32 (devenant 322/29).

1. Au 2E, l'intention des auteurs du projet étant
de viser tous les biens faisant l'objet d'une mesure de
protection au titre de la législation sur les monuments et les
sites, applicable dans la Région wallonne, il y a lieu de définir
plus précisément les mesures de protection concernées et de
ne pas perdre de vue que, dans la région de langue allemande,
la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des
sites est toujours applicable.

Le texte suivant est proposé :

"2E sur les biens immobiliers qui, selon le cas :

- a) sont classés ou auxquels les effets du classement s'appliquent
provisoirement, en vertu de la loi du 7 août 1931 sur
la conservation des monuments et des sites;
- b) sont inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou auxquels
les effets du classement s'appliquent provisoirement,

.../...

en vertu du décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française;".

Une observation analogue s'applique à l'article 322/33, 2E, et à l'article 195, 3E, en projet (article 5, devenant 4).

2. Le 5E doit être précisé. Il résulte des explications fournies par les délégués de l'Exécutif que, notamment, les mots "frappé d'insalubrité" ne visent pas la déclaration d'insalubrité prévue par les articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, alinéa 1er, combinés de la nouvelle loi communale.

La solution la plus conforme à la sécurité juridique consisterait à déterminer la procédure à la suite de laquelle un bien peut être considéré comme répondant à une des caractéristiques indiquées.

Article 322/34 (devenant 322/33).

Au 6E, mieux vaut écrire : "dans les agglomérations situées dans les limites d'un parc naturel créé ...".

La même observation vaut pour l'article 195, 6E, en projet (article 5, devenant 4).

Article 322/35 (devenant 322/34).

.../...

Au 1E, de l'accord des délégués de l'Exécutif, il convient de remplacer le mot "élévations" par les mots "pignons ou façades".

Au 2E, au 3E et au 4E, la seconde partie du texte ne doit pas être écrite au participe présent, mais sur le même modèle qu'au 1E : "pour autant que ...".

Article 322/36 (devenant 322/35).

1. La division du 1E et du 2E doit se faire non par des tirets mais par a, b, c et d.

2. Au 1E, le mot "immeubles" doit être remplacé par "bâtiments".

3. Au 2E, de l'accord des délégués de l'Exécutif, le texte serait plus clair si les mots "sur pieds ou en palissade" étaient remplacés par les mots "en étant incorporés, ancrés ou appuyés au sol".

4. Au 2E, troisième et quatrième tirets (devenant c et d), le mot "éléments" vise, selon les délégués de l'Exécutif, les panneaux constitutifs d'un dispositif de publicité. Le texte doit être remanié en conséquence.

.../...

Article 322/37 (devenant 322/36).

1. Les mots "Sans préjudice de l'application de l'article 58" sont inutiles et doivent donc être omis.

2. Les règlements communaux concernant les lotissements ne doivent être adaptés qu'aux règlements généraux ayant le même objet. Or le projet édicte un règlement général d'urbanisme. Il n'y a donc pas lieu de viser les règlements communaux concernant les lotissements.

Articles 2 à 5 (devenant les articles 1er à 4).

1. Les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme que modifient ces articles ont toutes été modifiées par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 janvier 1985. Il convient de l'indiquer.

2. A l'article 4, devenant l'article 3, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit : "... le 3E est remplacé par le texte suivant :".

3. A l'article 5, devenant l'article 4, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit : "... est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

Article 8.

L'article doit être rédigé comme suit :

"L'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité, modifié par les arrêtés royaux du 25 novembre 1960 et du 28 juin 1963, est abrogé pour la Région wallonne".

Article 9 (nouveau).

Il y aurait lieu d'ajouter une formule exécutoire en insérant un article rédigé comme suit :

"Article 9.-

Le Ministre qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

OBSERVATION FINALE.

Les peines et les mesures accessoires susceptibles d'être prononcées en vertu de l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre et, par suite, de l'arrêté royal du 14 décembre 1959 qui y trouvait son fondement, ne sont pas identiques à celles qui peuvent être prononcées en vertu de

.../...

l'article 66 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour infraction aux règlements pris, comme le règlement en projet, en exécution du chapitre Ier du titre IV du livre Ier du Code wallon. Il pourrait donc y avoir intérêt à préciser, dans le texte même de l'arrêté en projet, que les peines susceptibles d'être prononcées pour violation de ses dispositions sont celles de l'article 66. De la sorte, il apparaîtrait clairement que la référence du préambule à l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre n'a d'autre objet que d'indiquer le fondement de l'abrogation de l'arrêté royal du 14 décembre 1959.

.../...

ST.

- -

L. 20.116/9.

BV.

- 15 -

L. 20.116/9.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
M. LEROY,
F. RIGAUX, assesseurs de la
F. DELPEREE, section de législation,
Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur adjoint.

LE LE PRESIDENT,
GREFFIER,

R. DEROY .

P. TAPIE.

.../...