

|                                    |
|------------------------------------|
| Numéro du rôle : 5413              |
| Arrêt n° 74/2013<br>du 30 mai 2013 |

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 200 et 201<sup>1</sup> du Code des droits et taxes divers et à la loi du 1er mai 1939 « attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes », posées par le Tribunal correctionnel de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 21 mai 2012 en cause du ministère public contre la SA « Think Media Outdoor » et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juin 2012, le Tribunal correctionnel de Termonde a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'interdiction d'affichage prévue par l'article 200 du Code des droits et taxes divers (CDTD), qui habilite le gouvernement à enlever les affiches dans les endroits qu'il détermine, est-elle excessive au regard du but de cette interdiction – qui consiste à sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages –, dès lors qu'aucun avis ne doit être recueilli à cet égard, même pas celui de l'Administration des monuments et sites, de sorte que l'interdiction est contraire à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et cette interdiction n'est-elle pas arbitraire et contraire aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif qu'elle est formulée de manière trop générale, qu'aucune limite n'est imposée et qu'aucune garantie n'est prévue ?

2. La loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes (*Moniteur belge*, 6 mai 1939, *Pasin.*, 1939, 182) viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas qu'à défaut de confirmation, les arrêtés pris sur la base de pouvoirs spéciaux disparaissent rétroactivement de l'ordre juridique, ce qui implique que la catégorie des justiciables qui relèvent de l'application de cette loi est privée de l'intervention, garantie par la Constitution, d'une assemblée délibérante démocratiquement élue ?

3. La loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes (*Moniteur belge*, 6 mai 1939, *Pasin.*, 1939, 182) viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle n'a pas été confirmée par la Chambre des représentants et le Sénat, comme prévu par l'article 2 de cette loi, ce qui implique que la catégorie des justiciables qui entrent dans le champ d'application de cette loi est privée de l'intervention, garantie par la Constitution, d'une assemblée délibérante démocratiquement élue ?

4. La loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes (*Moniteur belge*, 6 mai 1939, *Pasin.*, 1939, 182) viole-t-elle les articles 12 et 14 de la Constitution en déléguant au Roi, à l'article 1er, VII, la substance de la compétence en matière d'incrimination et de constat des infractions ?

5. La loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes (*Moniteur belge*, 6 mai 1939, *Pasin.*, 1939, 182) viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle l'article 1er, I, d, de cette loi permet de

modifier l'article 200 du CDTD, alors que cette disposition ne porte pas sur un impôt ou une taxe mais uniquement sur la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages et sans que soient invoquées des circonstances particulières pour modifier, par des pouvoirs spéciaux, une disposition qui porte sur la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, ce qui implique que la catégorie des justiciables qui entrent dans le champ d'application de la modification de cette disposition est injustement soustraite à la protection juridique de la représentation élue démocratiquement que constitue le pouvoir législatif ?

6. L'article 200 du CDTD, dans l'interprétation selon laquelle le maintien de l'affichage est également visé, viole-t-il le principe de légalité tel qu'il est contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution ?

7. L'article 200 du CDTD, dans l'interprétation selon laquelle non seulement les affiches mais également les procédés de réclame et de publicité sont visés, viole-t-il le principe de légalité tel qu'il est contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution ?

8. La loi du 22 avril 2003 viole-t-elle la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions, contenue dans l'article 6, [§ 1er,] I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, en réglant la compétence relative à l'établissement des procès-verbaux en ce qui concerne les infractions à l'interdiction d'affichage visée dans l'article 200 du CDTD ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Think Media Outdoor », dont le siège social est établi à 9120 Melsele, Keetberglaan 1B;
- Stanislas Bosschaerts, demeurant à 2520 Ranst, Vaartstraat 108;
- la SPRL « Kolutsi », dont le siège social est établi à 2520 Ranst, Vaartstraat 108;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Think Media Outdoor »;
- Stanislas Bosschaerts;
- la SPRL « Kolutsi »;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 17 avril 2013 :

- ont comparu :

. Me Y. Sacreas *loco* Me J. Ghysels, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Think Media Outdoor »;

. Me Y. Sacreas, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. De Meester, avocat au barreau d'Anvers, pour Stanislas Bosschaerts;

. Me Y. Sacreas *loco* Me E. Vandenbrande, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SPRL « Kolutsi »;

. Me J. Flo *loco* Me M. Storme, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me E. De Rudder *loco* Me P. Declercq, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Think Media Outdoor » et autres ont été cités devant le Tribunal correctionnel de Termonde pour avoir installé ou maintenu illégalement un panneau publicitaire lumineux de douze mètres carrés sur la façade latérale d'une habitation, à moins de cinquante centimètres de la rive de toit.

Cette procédure pénale amène le juge *a quo* à poser huit questions préjudicielles.

Les première, sixième et septième questions portent sur l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre du 2 mars 1927, devenu depuis le 1er janvier 2007 le Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD).

L'article 200 du CDTD habilite le Gouvernement à interdire l'apposition d'affiches excédant une certaine dimension et rend l'infraction aux arrêtés royaux pris en exécution de ses dispositions passible d'une amende de 1,25 à 50 euros.

En exécution de cet article, l'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité interdit d'établir, de maintenir ou de recourir à tous procédés de réclame ou de publicité visuelles à des endroits déterminés par le Roi (article 1er). Ledit arrêté royal n'autorise le placement de procédés de réclame ou de publicité que moyennant le respect de certaines conditions, tel le placement à au moins cinquante centimètres sous la rive du toit (article 5, alinéa 1er, 1°, e)).

Le juge *a quo* constate que la Cour de cassation a décidé dans un arrêt du 8 février 1989 que l'article 200 du CDTD incrimine tant l'affichage que le maintien de l'affichage, ce qui soulève la question de savoir si une telle interprétation est conforme au principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution.

Pour le juge *a quo*, la question est ensuite de savoir si le principe de légalité précité est bien respecté lorsque, par la notion d'affiche, l'on entend également des panneaux de réclame et de publicité.

Selon les prévenus devant le juge *a quo*, se pose en outre la question de savoir si une interprétation de la notion d'affiche qui équivaut à une interdiction de tout affichage est disproportionnée à l'objectif du législateur de sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, et si elle est, de ce fait, incompatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

D'autre part, quatre questions sont posées concernant la loi du 1er mai 1939 « attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes » (ci-après : la loi du 1er mai 1939).

L'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939 modifiant et complétant le Code des taxes assimilées au timbre (ci-après : l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939), qui a été édicté en vertu de cette loi, a supprimé dans l'article 13 de la loi du 24 août 1919, actuellement l'article 200 du CDTD, le membre de phrase « et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre ».

Les prévenus soutiennent en premier lieu que l'article 1er, VII, de la loi du 1er mai 1939 habilite le Roi, à l'encontre du principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, à imposer des sanctions pénales. Par ailleurs, sont conférées au Roi des compétences que la Constitution réserve au législateur.

Ils soutiennent, en outre, que la loi du 1er mai 1939 n'a invoqué aucune circonstance particulière permettant une modification de l'article 200 du CDTD, qui vise uniquement à sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages. Les prévenus font valoir que l'article 1er, I, d), de la loi du 1er mai 1939, dans l'interprétation selon laquelle il habilite le Roi non seulement à instaurer des impôts et des rétributions mais aussi à modifier l'article 200 du CDTD, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une catégorie de justiciables est ainsi privée de la garantie qu'offre l'intervention d'une assemblée délibérante élue démocratiquement, sans qu'existent des circonstances particulières ou sans que de telles circonstances soient invoquées.

Le juge *a quo* décide dès lors de poser les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles.

Les prévenus font valoir, de surcroît, que la modification de l'article 201 du CDTD par la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre (ci-après : la loi du 22 avril 2003), en ce que celui-ci règle le pouvoir de dresser les procès-verbaux relatifs aux infractions à l'interdiction d'affichage visée à l'article 200 du CDTD, est contraire aux règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, dès lors que la publicité apposée à l'extérieur est devenue une matière régionale.

Cela amène le juge *a quo* à poser la huitième question préjudicielle.

### III. *En droit*

- A -

*Quant à l'article 200 du CDTD*

*En ce qui concerne la première question préjudicielle*

A.1.1. La question porte sur le point de savoir si l'article 200 du CDTD, par lequel le Roi est habilité à interdire l'affichage dans les endroits qu'Il détermine, est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. Les prévenus devant le juge *a quo* soutiennent qu'une limitation du droit de propriété ne peut être imposée que par le législateur et qu'une délégation au Roi en cette matière est en principe interdite. En l'espèce, le législateur laisse toutefois totalement au Gouvernement le soin de déterminer de quelle manière l'usage du droit de propriété peut être limité.

Les prévenus devant le juge *a quo* soutiennent qu'en adoptant l'article 13 de la loi du 24 août 1919 établissant une taxe au profit de l'Etat sur les enseignes, pancartes et dispositifs de réclames de toute nature destinés à la publicité industrielle ou commerciale (ci-après : la loi du 24 août 1919), le législateur visait uniquement à protéger les sites les plus connus, alors que l'article 200 du CDTD vise en principe tous les bâtiments. Dès lors qu'il revient normalement à tout propriétaire de préserver la beauté de son immeuble dans son propre intérêt, l'article 200 du CDTD ne vise pas l'intérêt général et ne peut dès lors justifier une ingérence dans le droit de propriété.

Par ailleurs, une interdiction générale d'affichage est disproportionnée, d'autant que l'interdiction n'est plus limitée aux régions dévastées par la guerre.

A.1.3. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la question préjudicielle n'indique pas à l'égard de quelle catégorie de personnes il existerait une discrimination, alors que l'article 200 du CDTD s'impose à tous les justiciables.

Par ailleurs, le Conseil des ministres ne voit pas comment l'article 16 de la Constitution pourrait être violé dès lors que l'article 200 du CDTD n'entraîne aucune expropriation.

En outre, l'article 16 de la Constitution, tout comme l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, laisse intact l'article 544 du Code civil en vertu duquel le législateur peut imposer à la jouissance de la propriété des limitations requises dans l'intérêt général.

Le Conseil des ministres relève encore qu'il ne peut pas être déduit de l'article 200 du CDTD que l'interdiction serait limitée aux lieux qui sont d'une grande valeur esthétique. Il suffit que ces lieux soient déterminés par le Roi, comme Il l'a fait dans l'arrêté royal du 1er mars 1960 déterminant les voies de communications soumises à la réglementation de l'affichage et de la publicité.

A.1.4. Les prévenus devant le juge *a quo* reconnaissent qu'il n'y a pas d'expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Ils expliquent que la violation de cette disposition est invoquée dans une lecture combinée avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne la limitation injustifiée du droit de propriété tel qu'il est garanti par cette disposition conventionnelle, les prévenus devant le juge *a quo* renvoient à leur argumentation précédente.

*En ce qui concerne la sixième question préjudicielle*

A.2.1. La question concerne la compatibilité de l'article 200 du CDTD avec le principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'interdiction d'affichage ne comprend pas seulement l'affichage même, mais aussi le maintien de celui-ci.

A.2.2. Les prévenus devant le juge *a quo* font valoir que l'article 200 du CDTD, dans l'interprétation de la Cour de cassation selon laquelle tant l'affichage que le maintien de celui-ci sont interdits, est manifestement contraire au principe de légalité en matière pénale.

Le législateur a clairement opté pour la répression d'une infraction instantanée, alors que la jurisprudence étend la répression à une infraction continue, qui ne se prescrit pas. Aucune personne raisonnable et prévoyante n'est en mesure de savoir à l'avance qu'en vertu de l'article 200 du CDTD, elle peut être passible de sanctions de manière continue.

A.2.3. Le Conseil des ministres observe qu'en exécution de l'habilitation prévue à cet effet par l'article 200 du CDTD, l'arrêté royal du 14 décembre 1959 portant réglementation de l'affichage et de la publicité interdit l'établissement et le maintien d'affiches dans les sites désignés par le Roi.

Il n'est pas contraire à l'article 200 du CDTD que le Roi, outre l'apposition des affiches, puisse également ériger en infraction le maintien de celles-ci, comme le confirme un arrêt de la Cour de cassation du 8 février 1989. L'arrêté royal précité du 14 décembre 1959 sert l'objectif pour lequel l'article 200 du CDTD a été adopté et comble une lacune du texte législatif.

Il n'y a dès lors, selon le Conseil des ministres, aucune violation des articles 12 et 14 de la Constitution.

A.2.4. Les prévenus devant le juge *a quo* déclarent que, dans la jurisprudence de la Cour de cassation à laquelle le Conseil des ministres se réfère, les articles 12 et 14 de la Constitution n'étaient pas en cause. Il revient à la Cour constitutionnelle de contrôler les normes législatives au regard des dispositions du titre II de la Constitution.

#### *En ce qui concerne la septième question préjudicielle*

A.3.1. La question concerne la compatibilité de l'article 200 du CDTD avec le principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'interdiction d'affichage vise non seulement les affiches mais aussi les procédés de réclame et de publicité.

A.3.2. Les prévenus devant le juge *a quo* estiment que l'article 200 du CDTD n'interdit nullement la détention ou le maintien de panneaux publicitaires. Cette disposition n'habilite le Roi qu'à interdire l'apposition d'affiches.

Les prévenus devant le juge *a quo* observent que le mot « *aanplakbrief* » (affiche) ne figure pas dans le dictionnaire « Van Dale ». Ce dictionnaire mentionne bien la notion d'« *aanplakbiljet* », à savoir une feuille de papier dont l'affichage sert à annoncer au public ce qui y est mentionné. Le terme « *een affiche* » en est un synonyme en néerlandais.

Le dictionnaire ne connaît pas davantage le mot « *reclamebord* » ou « *reclamepaneel* ». Le mot néerlandais correct est « *aanplakbord* », à savoir un tableau sur lequel sont apposés des avis, des publicités, etc.

Pour les prévenus devant le juge *a quo*, une incrimination qui n'est pas rédigée en néerlandais standard ne présente pas un degré suffisant de prévisibilité.

A.3.3. Le Conseil des ministres observe que dans l'ouvrage « *Handboek voor Fiscaal Recht* » de A. Tiberghien (2010-2011, p. 1059), on peut lire que les « *plakbrieven* » sont non seulement des affiches au sens propre (« *aanplakbiljetten* »), mais aussi tout procédé fixe ou mobile de réclame ou de publicité visuelles, qu'il soit ou non permanent, par lequel un texte est mis sous les yeux du public d'une manière collective.

L'article 188 du CDTD prévoit qu'une taxe est établie sur « toutes les affiches généralement quelconques exposées aux regards du public » et l'article 191 de ce Code prévoit un régime distinct pour les publicités lumineuses.

Selon le Conseil des ministres, le texte de l'article 188 du CDTD est clair, de même que l'interprétation qu'en donne la doctrine, et l'on ne voit dès lors pas dans quelle mesure les articles 12 et 14 de la Constitution seraient violés.

A.3.4. Les prévenus devant le juge *a quo* répondent qu'un manuel de spécialistes en droit fiscal ne saurait servir de fondement à une incrimination.

*Quant à la loi du 1er mai 1939*

*En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle*

A.4.1. La question concerne la compatibilité de la loi du 1er mai 1939 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette loi ne précise pas que les arrêtés royaux adoptés sur son fondement disparaîtront de l'ordre juridique s'ils ne sont pas confirmés par la loi.

A.4.2. Les prévenus devant le juge *a quo* exposent que la loi du 1er mai 1939 habilite le Roi à instaurer des impôts et des taxes pour restaurer l'équilibre du budget, réaliser la simplification fiscale et pour coordonner, modifier et compléter la législation relative aux droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe et de timbre. C'est en vertu de cette loi qu'a été adopté l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939, lequel a étendu le champ d'application de l'article 13 de la loi du 24 août 1919, actuellement l'article 200 du CDTD, par la suppression du membre de phrase « et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre ». De ce fait, l'essence de l'incrimination a été modifiée.

Les prévenus devant le juge *a quo* soutiennent qu'une loi de pouvoirs spéciaux ne peut déléguer les éléments essentiels d'une matière réservée au législateur par la Constitution que s'il est satisfait à certaines conditions. Le législateur doit ainsi, entre autres, préciser que les arrêtés pris en application de l'habilitation devront être examinés par lui dans un délai relativement court en vue de leur confirmation, ce qui n'a pas été prévu en l'espèce.

Les prévenus devant le juge *a quo* estiment qu'il est porté atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une catégorie de personnes a été privée de la garantie de l'intervention d'un organe démocratiquement élu.

A.4.3. Le Conseil des ministres observe que le déficit budgétaire et le chômage s'étaient aggravés à un point tel, depuis 1937, que des mesures urgentes et drastiques étaient devenues nécessaires. L'article 1er de la loi du 1er mai 1939 a toutefois fait l'objet d'amples débats au Parlement, en particulier au sujet de la disposition octroyant les pleins pouvoirs au Roi pour réviser des lois fiscales.

L'article 2 de la loi du 1er mai 1939 précise que les pouvoirs accordés au Roi prennent fin le 1er décembre 1939, qu'il doit être fait rapport au Parlement sur les mesures prises et que le Gouvernement doit déposer un projet de loi pour faire confirmer les arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 1er mai 1939.

Les arrêtés royaux n<sup>os</sup> 9 du 3 juillet 1939 et 63 du 28 novembre 1939, par lesquels l'article 200 du CDTD a été modifié, ont été adoptés sur cette base.

Le 15 décembre 1939, il a été déposé à la Chambre des représentants un projet de loi confirmant les arrêtés royaux pris en vertu des lois des 1er mai 1939 et 10 juin 1937.

En raison de la seconde guerre mondiale, l'examen parlementaire n'a pu être poursuivi qu'en 1945 et ce n'est que par la loi du 16 juin 1947 que les arrêtés royaux adoptés en vertu des lois des 1er mai 1939 et 10 juin 1937 ont pu être confirmés.

Le Conseil des ministres conclut qu'il y a bel et bien eu un contrôle démocratique, tant lors de l'élaboration de la loi du 1er mai 1939 que lors de la loi de confirmation du 16 juin 1947.

A.4.4. Les prévenus devant le juge *a quo* répondent que la loi du 1er mai 1939 ne précise pas que les arrêtés pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux disparaîtront de l'ordre juridique à défaut de confirmation, alors que cela constitue une exigence selon la jurisprudence de la Cour.



*En ce qui concerne la troisième question préjudicielle*

A.5.1. La question concerne la compatibilité de la loi du 1er mai 1939 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle n'a pas été confirmée par le Parlement, alors que d'autres justiciables bénéficient quant à eux de cette garantie.

A.5.2. Les prévenus devant le juge *a quo* déclarent que la question préjudicielle doit être reformulée en ce sens qu'étant donné que l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939 n'a pas été confirmé par le législateur comme prévu par l'article 2 de la loi du 1er mai 1939, l'article 1er de la loi du 1er mai 1939 viole les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'une catégorie de personnes a été privée de la garantie offerte par l'intervention d'un organe élu démocratiquement.

Pour le surplus, les prévenus devant le juge *a quo* renvoient à leur exposé relatif à la deuxième question préjudicielle.

A.5.3. Le Conseil des ministres observe que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été confirmés par la loi du 16 juin 1947, sur la base d'un projet de loi introduit le 15 décembre 1939, comme prescrit par l'article 2 de la loi du 1er mai 1939.

Le législateur s'est approprié ainsi la matière réglée par le Roi, de sorte que les mesures sont considérées comme ayant été établies par le législateur.

A.5.4. Les prévenus devant le juge *a quo* renvoient dans leur mémoire en réponse à ce qu'ils ont exposé quant aux deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles.

*En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle*

A.6.1. La question concerne la compatibilité de la loi du 1er mai 1939 avec le principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, en ce que l'article 1er, VII, de la loi du 1er mai 1939 délègue au Roi l'essence du pouvoir d'incriminer et de poursuivre.

A.6.2. Les prévenus devant le juge *a quo* relèvent qu'après la modification de l'article 13 de la loi du 24 août 1919, le pouvoir du Roi d'ériger en infraction l'apposition d'affiches en vertu de l'article 200 actuel du CDTD a été étendu de manière considérable pour concerner aussi des régions autres que celles dévastées par la guerre.

Ils exposent que la loi du 1er mai 1939 a conféré au Roi une compétence monétaire, fiscale et économique et que l'article 1er, VII, de la loi du 1er mai 1939 précise que le Roi peut établir des sanctions pour assurer l'observation des dispositions prises en vertu de cette loi.

Selon eux, l'essence de l'incrimination est ainsi déléguée au Roi. L'habilitation est en outre vague et peu claire.

A.6.3. Le Conseil des ministres estime que, dans des circonstances qui justifient un recours aux pouvoirs spéciaux, le législateur peut, sans violer le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, déléguer la réglementation d'une matière qui lui est réservée par la Constitution. Il est requis à cette fin que le législateur confère expressément cette habilitation et que les arrêtés pris en vertu de cette habilitation soient soumis à la confirmation du législateur dans un délai raisonnable. Le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt de la Cour n° 52/99 du 26 mai 1999.

Le Conseil des ministres conclut qu'il est inexact d'affirmer que les articles 12 et 14 de la Constitution interdiraient de conférer des pouvoirs spéciaux au Roi en matière pénale.

A.6.4. Les prévenus devant le juge *a quo* répondent qu'un principe de légalité renforcé s'applique dans les affaires pénales.

Selon eux, il découle de la jurisprudence de la Cour (arrêt n<sup>os</sup> 114/98 du 18 novembre 1998 et 71/2006 du 10 mai 2006) qu'une délégation à l'organe exécutif en matière pénale n'est possible que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur compétent.

La loi du 1er mai 1939 ne contient aucune habilitation expresse en matière d'affiches puisque l'habilitation a été conférée principalement en vue de l'assainissement des finances publiques. Le législateur n'a donc pas davantage donné une habilitation expresse pour modifier l'incrimination prévue à l'article 13 de la loi du 24 août 1919.

*En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle*

A.7.1. La question concerne la compatibilité de la loi du 1er mai 1939 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'article 1er, I, d), de cette loi permet de modifier l'article 200 du CDTD, alors que cette disposition ne concerne aucun impôt ou taxe mais vise uniquement à la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages.

A.7.2. Les prévenus devant le juge *a quo* soutiennent qu'aucune circonstance particulière n'est invoquée pour justifier la délégation au Roi d'éléments essentiels d'une matière réservée par la Constitution au législateur.

L'habilitation a trait à des objectifs financiers, fiscaux et économiques et n'offre aucune justification pour ériger également en infraction l'apposition d'affiches en dehors des régions dévastées par la guerre.

A.7.3. Le Conseil des ministres observe que l'article 200 du CDTD a trait à l'affichage et, de ce fait, aussi à la taxe d'affichage.

Selon le Conseil des ministres, l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939 était conforme à l'article 1er, I, d), de la loi du 1er mai 1939.

L'article 1er, I, d), de la loi du 1er mai 1939 n'a pas échappé au contrôle démocratique et n'est dès lors pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil des ministres soutient aussi que le juge *a quo* n'indique pas au regard de quelle autre catégorie de personnes il y aurait une différence de traitement, ni sous quel aspect la différence de traitement alléguée serait injustifiée.

A.7.4. Les prévenus devant le juge *a quo* répondent que le Conseil des ministres n'invoque aucune circonstance exceptionnelle qui justifie que l'apposition d'affiches soit également incriminée en dehors des régions dévastées par la guerre.

Ils estiment qu'une confirmation par le législateur, plus de dix ans après, n'offre aucune justification.

*Quant à la loi du 22 avril 2003*

*En ce qui concerne la huitième question préjudicielle*

A.8.1. La question concerne la conformité aux règles répartitrices de compétence de l'article 9 de la loi du 22 avril 2003, en ce que cette disposition détermine quels agents ont qualité pour verbaliser les infractions à l'interdiction d'affichage visée à l'article 200 du CDTD.

A.8.2. Les prévenus devant le juge *a quo* arguent que, depuis le transfert de la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il revient aux régions de déterminer quels sont les agents compétents pour verbaliser les infractions à l'interdiction d'affichage visée à l'article 200 du CDTD.

A.8.3. Le Gouvernement flamand, qui intervient exclusivement en ce qui concerne la huitième question préjudicielle, observe que l'article 200 du CDTD ne constitue pas une disposition fiscale mais vise à la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages.

Cette disposition a été insérée dans le CDTD pour la seule raison que, dans le même titre de ce Code, une série d'autres dispositions, plus précisément les articles 188 à 199, ont effectivement trait à certains aspects fiscaux de l'apposition d'affiches.

Selon le Gouvernement flamand, l'article 200 du CDTD est une disposition qui porte sur les monuments et les paysages et qui relève de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Il s'ensuit que l'article 200 du CDTD ne peut plus être modifié que par le législateur régional.

Le Gouvernement flamand attire l'attention sur l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, et en conclut qu'il revient au seul législateur décentralisé de déterminer quels sont les agents qui ont qualité pour verbaliser.

Selon le Gouvernement flamand, dans l'interprétation selon laquelle l'article 201<sup>1</sup> remplacé du CDTD serait en outre aussi applicable aux infractions à l'article 200 du CDTD, l'article 9 de la loi du 22 avril 2003 est donc bien contraire à l'article 6, § 1er, I, combiné avec l'article 11, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement flamand estime qu'une autre lecture est toutefois possible, selon laquelle l'article 201<sup>1</sup> modifié du CDTD n'a trait qu'à l'observation des articles 188 à 199 du CDTD. Dans cette interprétation, cette disposition est non seulement en conformité avec les règles répartitrices de compétence mais aussi avec le but de la loi du 22 avril 2003, à savoir la modernisation de l'impôt sur l'affichage et des modes de paiement du droit de timbre, tels que réglés dans les articles 188 à 199 du CDTD et non dans l'article 200 de ce Code.

A.8.4. Le Conseil des ministres observe que le Conseil d'Etat n'a soulevé aucun problème de répartition des compétences dans son avis n° 34.689/2.

L'article 201<sup>1</sup> du CDTD, qui détermine qui peut verbaliser en matière de taxe d'affichage, concerne, en effet, non seulement les infractions à l'article 200 précité mais aussi l'ensemble de la taxe d'affichage.

Cette taxe, et le contrôle sur celle-ci, est bien une compétence fédérale en vertu de l'article 170, § 1er, de la Constitution, ce qui a été confirmé par la Cour dans son arrêt n° 163/2004 du 28 octobre 2004.

A.8.5. Les prévenus devant le juge *a quo* déclarent suivre le Gouvernement flamand dans la thèse selon laquelle il n'y a pas de violation des règles répartitrices de compétence si l'article 9 de la loi du 22 avril 2003 ne concerne pas les infractions visées à l'article 200 du CDTD, mais qu'il y a bien violation si tel est effectivement le cas.

Le Conseil des ministres ne peut pas être suivi dans l'interprétation selon laquelle, même dans ce dernier cas, il n'y aurait pas violation des règles répartitrices de compétence, car il ne s'agit pas du pouvoir de verbaliser l'inobservation des règles relatives aux taxes d'affichage mais du pouvoir de verbaliser en ce qui concerne une incrimination qui n'a, pour le surplus, aucun rapport avec la perception de taxes. L'article 170, § 1er, de la Constitution n'offre aucun fondement à cet égard.

A.8.6. Le Gouvernement flamand réplique que ni le Conseil d'Etat ni la Cour ne se sont déjà prononcés sur la présente question et que l'arrêt précité de la Cour n° 163/2004 ne portait que sur les moyens concernant les règles en matière de taxe sur les affiches, et plus précisément les articles 188, 189, 190 et 195 du Code des taxes assimilées au timbre de l'époque.

- B -

*Quant à l'ordre de succession des questions préjudicielles*

B.1. Le juge *a quo* pose huit questions préjudicielles, dont la dernière concerne le respect des règles répartitrices de compétence.

La Cour contrôle en principe prioritairement une norme législative au regard des règles répartitrices de compétence. En l'espèce, il y a toutefois lieu d'examiner d'abord les autres questions préjudicielles, ce qui permet de déterminer la portée des dispositions en cause, lesquelles concernent les circonstances dans lesquelles certains comportements sont définis comme des infractions, avant de répondre à la dernière question, qui concerne uniquement la désignation des agents ayant qualité pour verbaliser ces infractions.

B.2. Les questions préjudicielles 1, 6 et 7 concernent l'article 200 du Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD) et les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles concernent la loi du 1er mai 1939 « attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes » (ci-après : la loi du 1er mai 1939).

La Cour répond d'abord aux questions relatives à l'article 200 du CDTD.

*Quant à l'article 200 du CDTD*

B.3.1. L'article 200 du CDTD dispose :

« Le gouvernement est autorisé, en vue de sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, à interdire l'apposition dans des endroits déterminés, de toutes affiches généralement quelconques excédant une certaine dimension.

Les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution du présent article sont punies d'une amende de 1,25 à 50 EUR. Les dispositions du premier livre du Code pénal seront appliquées à ces infractions.

Le jugement de condamnation prononcera la destruction, aux frais du condamné, de l'affiche illégalement établie ».

En ce qui concerne la Région flamande, les amendes prévues à l'alinéa 2 ont été respectivement portées à 50 et 2 000 euros par le décret flamand du 9 juillet 2010 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2010.

B.3.2. La disposition en cause figure dans le livre II (« Taxes diverses »), sous le titre IX (« Taxe d'affichage ») du CDTD, titre qui figurait, avant la loi du 19 décembre 2006, dans le Code des taxes assimilées au timbre, coordonné par l'arrêté royal du 2 mars 1927.

Les articles 188 à 199 du CDTD établissent une taxe sur les affiches dont la superficie atteint une dimension déterminée (actuellement 1 m<sup>2</sup>), et qui sont exposées aux regards du public.

Le montant de la taxe s'élève à 0,50 euro par mètre carré ou fraction de mètre carré lorsque la surface de l'affiche est égale ou supérieure à 1 mètre carré (article 190, alinéa 1er). Toutefois, le montant de la taxe perçue « sur les affiches sur papier ordinaire collées sur panneaux d'affichage sans protection d'aucune nature » n'excédera pas 5 euros (article 190, alinéa 2).

En vertu de l'article 191, les « affiches lumineuses et les affiches par projections lumineuses, à réclames multiples et successives, alternantes ou non », sont assujetties à une taxe annuelle égale à cinq fois la taxe établie à l'article 190.

L'article 194 prévoit que « les enseignes » et « les actes, expéditions, copies ou extraits affichés en exécution de la loi ou d'une décision judiciaire » ne sont pas assujettis à la taxe d'affichage, et l'article 198 exempte certains types d'affiches de la taxe en raison de leur contenu ou en considération de la personne ou de l'organe qui les appose.

L'article 195, alinéa 2, punit d'une amende égale à cinq fois la taxe éludée, sans qu'elle puisse être inférieure à 25 euros, tout affichage effectué ou maintenu avant le paiement de la taxe.

B.3.3. L'article 200 du CDTD trouve son origine dans l'article 13 de la loi du 24 août 1919 établissant une taxe au profit de l'Etat sur les enseignes, pancartes et dispositifs de réclames de toute nature destinés à la publicité industrielle ou commerciale (ci-après : la loi du 24 août 1919), qui disposait :

« Le gouvernement est autorisé, en vue de sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, à interdire l'apposition dans des endroits déterminés et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre, de toutes affiches généralement quelconques ou d'affiches excédant une certaine dimension.

Les infractions aux arrêtés royaux pris en exécution du présent article sont punies d'une amende de 25 francs à 1 000 francs. Les dispositions du premier livre du Code pénal seront appliquées à ces infractions, à l'exception du paragraphe 2 de l'article 76.

Le jugement de condamnation prononcera la destruction, aux frais du condamné, de l'affiche illégalement établie ».

*En ce qui concerne la première question préjudicielle*

B.4. La question concerne la compatibilité de l'article 200 du CDTD - qui autorise le Roi à interdire l'apposition d'affiches dans les endroits qu'il détermine - avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5. Selon les prévenus devant le juge *a quo*, les normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle sont violées en ce qu'une restriction du droit de propriété ne peut en principe être imposée que par le législateur et en ce que la limitation de la propriété n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.6. L'article 200 du CDTD interdit l'apposition d'affiches dans les endroits que le Roi détermine et n'entraîne aucune expropriation. Il n'y a dès lors pas lieu de contrôler cette disposition au regard du principe de légalité contenu dans l'article 16 de la Constitution, lu isolément.

B.7.1. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (deuxième alinéa). En ce que les deux dispositions invoquées protègent le droit de propriété, les garanties qu'elles contiennent forment un ensemble indissociable, de sorte que la Cour doit tenir compte, lors de son contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, de la protection plus large offerte par l'article 1er de ce Protocole.

B.7.2. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (arrêts n° 33/2007, B.5.3, n° 62/2007, B.5.3, n° 29/2008, B.12, n° 50/2011, B.38, et n° 71/2012, B.9.2).

La notion d'« intérêt général » est une notion large qui requiert un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux, lorsque l'autorité publique l'invoque pour justifier une ingérence dans le droit de propriété. Etant donné que le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour mener une politique économique et sociale, la Cour doit respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'utilité publique ou de l'intérêt général, sauf si son appréciation se révèle manifestement dépourvue de base raisonnable (voir notamment CEDH, 21 février 1986, *James et autres c. Royaume-Uni*, §§ 45-46; 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 48; 23 novembre 2000, *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce*, § 87; 20 juillet 2004, *Bäck c. Finlande*, § 53; 22 février 2005, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 166; 30 août 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni*, § 71; 19 juin 2008, *Gauchin c. France*, § 60, et 29 janvier 2013, *Zolotas c. Grèce*, § 44).

B.7.3. Ainsi qu'il ressort de la formulation même de la disposition en cause, l'ingérence que constitue une interdiction d'apposer des affiches dans certains endroits est dictée par la volonté du législateur de « sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages ».

Un tel but d'intérêt général justifie raisonnablement une telle ingérence dans le droit de propriété.

Du reste, l'ingérence dans le droit de propriété est limitée, en l'espèce, à l'interdiction d'apposer des affiches dans des endroits où ces dernières pourraient compromettre la beauté des édifices, monuments, sites et paysages.

B.7.4. Contrairement à l'article 16 de la Constitution, qui réserve en principe au législateur lui-même le soin de déterminer les cas et modalités dans lesquels une expropriation peut avoir lieu, l'article 1er du Premier Protocole additionnel a pour seule exigence que l'ingérence dans le droit de propriété soit réglée par une norme pouvant être contenue soit dans une loi, soit dans un arrêté d'exécution.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel n'interdit pas au législateur d'habiliter le Roi à déterminer les endroits dans lesquels une interdiction d'affichage s'indique.

B.7.5. Les prévenus devant le juge *a quo* font encore valoir qu'une interdiction générale d'affichage est disproportionnée, d'autant que l'interdiction n'est plus limitée aux régions dévastées par la guerre.

L'article 13 de la loi du 24 août 1919, qui constitue le fondement de l'actuel article 200 du CDTD, a autorisé le Gouvernement à interdire l'apposition d'affiches « dans des endroits déterminés et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre ».

Il ressort du texte même de la loi (« dans des endroits déterminés et, notamment, [...] ») que le législateur a certes voulu interdire avant tout l'affichage dans les régions dévastées par la Première Guerre mondiale, mais pas uniquement dans ces régions.



Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 24 août 1919 que le législateur a voulu confier au Roi le soin de déterminer avec précision les endroits effectivement visés par l'interdiction d'affichage, compte tenu des circonstances concrètes, de la nature du site et du but du législateur, sans même exclure de manière absolue l'apposition d'affiches dans des villes dévastées par la Première Guerre mondiale, comme la ville d'Ypres (*Ann.*, Chambre, 3 juillet 1919, pp. 1195-1196).

Le législateur, qui n'a voulu instaurer ni une interdiction générale d'affichage, ni une taxe prohibitive pouvait raisonnablement confier au Roi le soin de déterminer en détail, compte tenu des circonstances concrètes et de la nature du site, les endroits dans lesquels la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages peut justifier une telle interdiction.

B.8. Pour le surplus, la première question préjudicielle renvoie aussi aux articles 10 et 11 de la Constitution mais sans préciser quelles catégories de personnes devraient en l'espèce être comparées, de sorte que la Cour ne peut répondre à cette partie de la question préjudicielle.

B.9. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*En ce qui concerne la sixième question préjudicielle*

B.10. La question concerne la compatibilité de l'article 200 du CDTD avec le principe de légalité en matière pénale contenu aux articles 12 et 14 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'interdiction d'affichage vise non seulement l'affichage en soi, mais aussi le maintien de l'affichage.

B.11. Les prévenus devant le juge *a quo* font valoir que l'article 200 du CDTD, dans l'interprétation donnée par la Cour de cassation, selon laquelle l'affichage et le maintien de l'affichage sont l'un et l'autre interdits, est manifestement contraire au principe de légalité en matière pénale, étant donné qu'aucune personne raisonnablement prévoyante ne peut savoir qu'il s'agit d'une infraction à caractère continu, qui n'est pas susceptible de prescription.

B.12.1. Les articles 12 et 14 de la Constitution disposent :

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures ».

« Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.12.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles, et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la norme législative attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des dispositions législatives, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition selon laquelle l'infraction doit être clairement définie par la norme législative se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, le cas échéant, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est que dans le cadre de l'examen d'une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, compte tenu des éléments propres aux infractions qu'elle entend sanctionner, si les termes généraux employés par le législateur sont à ce point imprécis qu'ils violeraient le principe de légalité en matière pénale.

B.12.3. L'alinéa 1er de l'article 200 du CDTD, cité en B.3.1, autorise le Roi à interdire « l'apposition » d'affiches dans certains endroits.

Ainsi qu'il a déjà été observé en B.3.3, cette disposition trouve son origine dans l'article 13 de la loi du 24 août 1919.

Il ressort à suffisance des travaux préparatoires de cette loi que le législateur, qui entendait défendre la sauvegarde des sites et paysages (*Ann.*, Chambre, 3 juillet 1919, p. 1195), estimait que l'« apposition » d'affiches devait être interdite, à peine d'amende, dans les endroits déterminés par le Roi, pour que soit préservée la beauté des édifices, monuments, sites et paysages. Cet objectif poursuivi par le législateur peut uniquement être atteint si non seulement l'apposition mais aussi le maintien d'affiches déjà apposées sont sanctionnés.

Dans un arrêt du 8 février 1989 (*Pas.*, 1989, I, n° 332), la Cour de cassation a également jugé que :

« cet article 200 est la reproduction, dans la coordination dénommée Code des taxes assimilées au timbre, du texte de l'article 13 de la loi du 24 août 1919 établissant une taxe au profit de l'Etat sur les enseignes, pancartes et dispositifs de réclames de toute nature destinés à la publicité industrielle ou commerciale; qu'il résulte des travaux parlementaires relatifs à cette dernière disposition que l'intention du législateur a été d'autoriser le gouvernement à interdire tant l'établissement que le maintien d'affiches dans des endroits déterminés ».

Les personnes visées par cette disposition peuvent donc raisonnablement prévoir, compte tenu tant du texte que de la portée de la loi, qui fut d'ailleurs confirmée par la Cour de cassation, que non seulement l'établissement mais aussi le maintien d'affiches dans les endroits déterminés par le Roi, sont pénalement sanctionnés.

B.13. La sixième question préjudicielle appelle une réponse négative.

*En ce qui concerne la septième question préjudicielle*

B.14. La question concerne la compatibilité de l'article 200 du CDTD avec le principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'interdiction d'affichage vise non seulement les affiches mais aussi les procédés de réclame et de publicité.

B.15. Selon les prévenus devant le juge *a quo*, l'article 200 du CDTD autorise le Roi à interdire l'apposition d'affiches mais ne L'autorise pas à interdire également la détention ou le maintien de panneaux publicitaires.

B.16.1. Le terme « *plakbrieven* », qui figure dans la version néerlandaise de l'article 200 du CDTD, trouve sa source dans la terminologie de la loi du 24 août 1919, qui constitue le fondement des articles 188 et suivants, actuels, du CDTD.

L'article 188 du CDTD prévoit qu'une taxe est établie sur « toutes les affiches [en néerlandais : *plakbrieven*] généralement quelconques exposées aux regards du public, dont la superficie excède 1 mètre carré ». Quant à l'article 200, il permet de sanctionner l'apposition « de toutes affiches [en néerlandais : *plakbrieven*] généralement quelconques ou d'affiches excédant une certaine dimension ».

L'article 190 fixe le montant de la taxe sur les affiches dont la superficie est égale ou supérieure à 1 m<sup>2</sup> en fonction de leur surface et ajoute que, « toutefois, le montant de la taxe perçu sur les affiches [en néerlandais : « *op de affiches* »] sur papier ordinaire collées sur panneaux d'affichage sans protection d'aucune nature n'excédera pas 5 euros ». La version

néerlandaise de cet article utilise donc le synonyme « *affiche* » et celle de l'article 193 utilise le terme « *aankondiging* » comme alternative au terme « *plakbrief* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 191, « les affiches lumineuses [en néerlandais : « *lichtaankondigingen* »] et les affiches [« *aankondigingen* »] par projections lumineuses, à réclames multiples et successives, alternantes ou non, sont assujetties, quels que soient le nombre et la fréquence des annonces, à une taxe annuelle égale à cinq fois la taxe établie à l'article précédent ».

L'article 13, originaire, de la loi du 24 août 1919, cité en B.3.3, autorisait le Gouvernement à interdire l'apposition de « toutes affiches [« *plakbrieven* »] généralement quelconques ou d'affiches excédant une certaine dimension » dans des endroits déterminés et, dans l'intitulé de la loi du 24 août 1919, il est question d'« enseignes, pancartes et dispositifs de réclames de toute nature destinés à la publicité industrielle ou commerciale ».

B.16.2. Il ressort aussi bien des textes législatifs cités que des travaux préparatoires de la loi du 24 août 1919 que le législateur a attribué une portée large à la notion d'« affiche » (« *plakbrief* ») et qu'il a accordé plus d'importance à la forme qu'au contenu de la publication visée, et plus particulièrement à son impact sur l'aspect des alentours.

Ce faisant, il n'a nullement voulu exclure les procédés de réclame et de publicité - bien au contraire - dans la mesure où c'est surtout le fait que la vue serait gâchée par des affiches commerciales qui a incité le législateur à prévoir une interdiction d'affichage, à peine d'amende, dans les endroits à déterminer par le Roi.

De plus, la Cour de cassation a aussi clairement jugé, par son arrêt du 20 juin 1978 (*Pas.*, I, 1978, pp. 1187-1189), qu'« il apparaît du rapprochement des articles 188 à 192 du Code des taxes assimilées au timbre et qu'il y a lieu de déduire du but de l'article 200 de ce Code que le terme ' affiches ' vise non seulement les affiches au sens propre mais tout procédé de réclame ou de publicité visuel, fixe ou mobile, durable ou fugitif, quelle que soit la manière dont il a été établi ».

B.16.3. Les personnes visées dans la disposition en cause peuvent donc raisonnablement prévoir, compte tenu tant du texte que de la portée de la loi qui fut d'ailleurs confirmée par la Cour de cassation, que la notion d'« affiches » comprend aussi les procédés de réclame ou de publicité et que l'apposition et le maintien de ces affiches sont érigés en infraction.

B.17. La septième question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la loi du 1er mai 1939*

B.18.1. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles concernent la loi du 1er mai 1939.

Ces questions ont ceci en commun qu'elles mettent en doute, certes sous des angles différents, la constitutionnalité de cette loi, en ce que celle-ci contient des délégations au Roi, et plus précisément en ce que cette loi constitue le fondement juridique de l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939 modifiant et complétant le Code des taxes assimilées au timbre (ci-après : l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939), lequel aurait procédé à l'extension du champ d'application de l'article 13 de la loi du 24 août 1919, devenu l'article 200 du CDTD, en supprimant le membre de phrase « et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre ».

B.18.2. Les prévenus devant le juge *a quo* prétendent que, du fait de cette suppression, l'essence de l'incrimination a été modifiée, en violation du principe de légalité en matière pénale contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution (deuxième et quatrième questions préjudicielles). Ils font également valoir que, puisque l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939 n'a pas été confirmé par le législateur selon les modalités prévues à l'article 2 de la loi du 1er mai 1939, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce qu'une catégorie de personnes est privée de la garantie de l'intervention d'un organe démocratiquement élu (troisième question préjudicielle). Ils font valoir en outre que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés dans l'interprétation selon laquelle l'article 1er, I, d), de la loi du 1er mai 1939 permet de modifier l'article 200 du CDTD, alors que cette disposition ne

concerne pas un impôt ou une taxe, mais vise uniquement à sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages (cinquième question préjudicielle).

B.18.3. Chacune de ces questions part du postulat selon lequel le législateur aurait transféré au Roi le pouvoir de modifier l'article 200 du CDTD, et L'aurait ainsi autorisé à interdire l'apposition d'affiches dans d'autres régions que les « régions dévastées par la guerre ».

Ce postulat méconnaît cependant à la fois la portée de l'article 200 du CDTD et celle de l'article 13 de la loi du 24 août 1919, dans lequel le premier article trouve sa source.

L'article 13 de la loi du 24 août 1919, cité en B.3.3, ainsi que l'article 200 du Code des taxes assimilées au timbre, coordonné par l'arrêté royal du 2 mars 1927, autorisaient le Roi, avant la modification effectuée par l'arrêté royal n° 63 du 28 novembre 1939, à interdire l'apposition d'affiches « dans des endroits déterminés et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre ».

Ainsi qu'il a déjà été exposé lors de l'examen de la première question préjudicielle (B.7.5), le membre de phrase précité doit être interprété en ce sens que le législateur a certes voulu, à l'époque, mettre l'accent sur une interdiction d'affichage dans les régions dévastées par la Première Guerre mondiale, mais qu'il n'a nullement exclu que cette interdiction puisse s'appliquer également dans d'autres endroits à déterminer par le Roi. Autrement dit, l'on ne saurait conclure de la suppression du membre de phrase « et, notamment, dans les régions dévastées par la guerre » que toute possibilité d'interdire l'affichage « dans d'autres endroits » était exclue et que le champ d'application de l'incrimination originale aurait été étendu.

B.18.4. Il incombe en principe au juge *a quo* de vérifier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige dont il a été saisi. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.18.5. Etant donné que les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles s'avèrent reposer sur un postulat manifestement erroné et que ces questions concernant la constitutionnalité de la loi du 1er mai 1939 ne sont, pour cette raison, pas pertinentes pour la solution du litige au fond, il n'y a pas lieu d'y répondre.

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

*Quant aux règles répartitrices de compétence*

B.19. La huitième question préjudicielle concerne la conformité aux règles répartitrices de compétence de l'article 9 de la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre (ci-après : la loi du 22 avril 2003), qui dispose :

« L'article 201<sup>1</sup>, alinéa 1er, du [Code des taxes assimilées au timbre, devenu entre-temps le CDTD], modifié par les lois des 13 août 1947 et 27 juillet 1953, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Les personnes ayant qualité pour verbaliser sont, outre les agents du ministère des Finances, les membres du service de police intégré à deux niveaux ainsi que les agents délégués à cet effet par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions. ’ ».

B.20. Lorsqu'elle a examiné les recours en annulation introduits en 2003 contre la loi du 22 avril 2003, la Cour a jugé, par son arrêt n° 163/2004 du 28 octobre 2004, au sujet d'un moyen pris de la violation des articles 39 et 170 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la compétence régionale en matière de protection de l'environnement et de politique des déchets :

« B.4. La taxe d'affichage est un impôt prélevé par l'Etat sur la base de la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution. Il ne ressort ni de son objet, ni de son montant, ni des travaux préparatoires de la loi entreprise que l'objet premier du législateur a été de modifier les comportements des entreprises concernées et donc de mener une politique en matière d'environnement et en matière de déchets. Il apparaît des travaux parlementaires que le législateur s'est soucié de simplifier les dispositions applicables en la matière en raison des difficultés liées à leur mise en œuvre. En tout état de cause, il



n'apparaît d'aucune manière que le législateur fédéral aurait principalement visé un effet qu'il n'aurait pu poursuivre au motif qu'il aurait ainsi réglé une matière régionale. En effet, rien ne fait apparaître que la mesure attaquée empêcherait ou rendrait exagérément difficile l'exercice des compétences régionales. Le premier moyen dans l'affaire n° 2770 n'est pas fondé ».

B.21. La loi du 22 avril 2003 n'a apporté aucune modification à l'article 200 du CDTD. Cette loi visait principalement à la simplification administrative des dispositions fiscales des articles 188 à 199, qui composent, avec l'article 200 du CDTD, l'actuel titre IX du livre II de ce Code, intitulé « Taxe d'affichage ».

En ce qui concerne le pouvoir de désigner les agents qui contrôlent le respect de ce Code et de ses arrêtés d'exécution, il convient de faire une distinction entre, d'une part, les articles 188 à 199 du CDTD, dont le but est avant tout fiscal et, d'autre part, l'article 200 du même Code qui, certes, pour des raisons historiques, figure dans ce Code, mais qui concerne, ainsi qu'il a déjà été exposé en B.3.3, B.7.3 et B.7.5, la sauvegarde de la beauté des édifices, monuments, sites et paysages.

B.22. En vertu de l'article 6, § 1er, I, 1° et 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire et pour les monuments et sites.

Il appartient donc désormais aux seules régions de fixer les règles visant à sauvegarder la beauté des édifices, monuments, sites et paysages, telles que les dispositions de l'article 200 du CDTD.

En outre, l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été intégralement remplacé par l'article 5 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et prévoit plus particulièrement que, dans les limites des compétences des communautés et des régions, les décrets peuvent non seulement ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements mais aussi, dans ces mêmes limites :

« 1° accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région;

2° régler la force probante des procès-verbaux;

3° fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition ».

B.23. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale précitée du 16 juillet 1993, le 30 juillet 1993, il n'appartient donc plus à l'autorité fédérale mais aux régions de désigner les agents compétents pour verbaliser les infractions à l'article 200 du CDTD, et de déterminer la force probante de leurs procès-verbaux.

B.24. En raison de ce qui précède et sans préjudice de l'article 8 du Code d'instruction criminelle, l'article 201<sup>1</sup>, alinéa 1er, du CDTD, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 de la loi du 22 avril 2003, doit être compris en ce sens qu'il concerne exclusivement la désignation des agents chargés du contrôle du respect des articles 188 à 199 du CDTD et de ses arrêtés d'exécution, à l'exclusion donc de la désignation des agents chargés de contrôler le respect de l'article 200 de ce Code et de ses arrêtés d'exécution. La disposition en cause est dès lors conforme aux règles répartissant les compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

La huitième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 200 du Code des droits et taxes divers ne viole ni l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ni les articles 12 et 14 de la Constitution.

2. L'article 201<sup>1</sup>, alinéa 1er, du Code des droits et taxes divers, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 de la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre, ne viole pas les règles répartissant les compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

3. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 30 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt