

Rolnummer 5413
Arrest nr. 74/2013 van 30 mei 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 200 en 201¹ van het Wetboek diverse rechten en taksen en de wet van 1 mei 1939 « waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden », gesteld door de Correctionele Rechtbank te Dendermonde.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 21 mei 2012 in zake het openbaar ministerie tegen de nv « Think Media Outdoor » en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 juni 2012, heeft de Correctionele Rechtbank te Dendermonde de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Is het verbod op aanplakking zoals omschreven in artikel 200 van het Wetboek diverse rechten en taksen (WDRT) waarbij de regering gemachtigd wordt de aanplakking te verwijderen in de gebieden die zij bepaalt buitensporig ten aanzien van het doel waarvoor dit verbod werd ingesteld - namelijk om de schoonheid der gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren - nu hierbij zelfs geen enkel advies dient te worden ingewonnen, ook niet dat van de Administratie Monumenten en Landschappen, zodat het verbod in strijd is met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 EP EVRM en is dat verbod niet willekeurig en in strijd met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en artikel 1 EP EVRM omdat het te algemeen geformuleerd is, dat er geen limieten zijn opgelegd en er geen waarborgen voorzien zijn ?

2. Schendt de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op de sanering en het evenwicht van de openbare financiën, het creëren van gunstigere omstandigheden voor de ontwikkeling van de nationale economie en door te voorzien in andere dringende noodzakelijkheden (*B.S.*, 6 mei 1939, *Pasin.*, 1939, 182) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij niet bepalen dat bij gebreke aan bekrachtiging de op basis van bijzondere machten uitgevaardigde besluiten retroactief uit de rechtsorde verdwijnen, waardoor aan de categorie van rechtsonderhorigen die onder de toepassing van deze wet vallen de grondwettelijk gewaarborgde tussenkomst van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering wordt ontnomen ?

3. Schendt de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op de sanering en het evenwicht van de openbare financiën, het creëren van gunstigere omstandigheden voor de ontwikkeling van de nationale economie en door te voorzien in andere dringende noodzakelijkheden (*B.S.*, 6 mei 1939, *Pasin.*, 1939, 182) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij niet werd bekrachtigd door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, zoals voorzien in artikel 2 van die wet, waardoor aan de categorie van rechtsonderhorigen die onder de toepassing van deze wet vallen de grondwettelijk gewaarborgde tussenkomst van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering wordt ontnomen ?

4. Schendt de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op de sanering en het evenwicht van de openbare financiën, het creëren van gunstigere omstandigheden voor de ontwikkeling van de nationale economie en door te voorzien in andere dringende noodzakelijkheden (*B.S.*, 6 mei 1939, *Pasin.*, 1939, 182) de artikelen 12 en 14 van de Grondwet door in artikel 1, VII, de essentie van de bevoegdheid van de strafbaarstelling en de vaststelling te delegeren aan de Koning ?

5. Schendt de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op de sanering en het evenwicht van de openbare financiën, het creëren van gunstigere omstandigheden voor de ontwikkeling van de nationale economie en door te voorzien in andere dringende noodzakelijkheden (*B.S.*, 6 mei 1939, *Pasin.*, 1939, 182)

de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie dat artikel 1, I, d, van deze wet toelaat om artikel 200 WDRT te wijzigen, terwijl deze bepaling geen belasting of een taks betreft maar enkel de vrijwaring van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen en zonder dat er bijzondere omstandigheden worden aangevoerd om door middel van bijzondere machten een bepaling die de vrijwaring van de schoonheid van de gebouwen, monumenten, zichten en landschappen betreft te wijzigen, waardoor de categorie van rechtsonderhorigen die onder de wijziging van deze bepaling valt ten onrechte onttrokken zijn aan de rechtsbescherming van de democratisch verkozen volksvertegenwoordiging die de wetgevende macht vormt ?

6. Schendt artikel 200 WDRT in de interpretatie dat daarmee ook het behouden van de aanplakking bedoeld wordt het wettigheidsbeginsel zoals opgenomen in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet ?

7. Schendt artikel 200 WDRT in de interpretatie dat niet alleen plakbrieven maar ook reclame- en publiciteitsmiddelen worden bedoeld het wettigheidsbeginsel zoals opgenomen in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet ?

8. Schendt de wet van 22 april 2003 de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten, opgenomen in artikel 6, [§ 1,] I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, door de bevoegdheid tot het opmaken van processen-verbaal te regelen voor wat betreft de inbreuken op het verbod tot aanplakking bedoeld in artikel 200 WDRT ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Think Media Outdoor », met maatschappelijke zetel te 9120 Melsele, Keetberglaan 1B;
- Stanislas Bosschaerts, wonende te 2520 Ranst, Vaartstraat 108;
- de bvba « Kolutsi », met maatschappelijke zetel te 2520 Ranst, Vaartstraat 108;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Think Media Outdoor »;
- Stanislas Bosschaerts;
- de bvba « Kolutsi »;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 17 april 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. Y. Sacreas *loco* Mr. J. Ghysels, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv « Think Media Outdoor »;

. Mr. Y. Sacreas, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J. De Meester, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor Stanislas Bosschaerts;

. Mr. Y. Sacreas *loco* Mr. E. Vandenbrande, advocaten bij de balie te Brussel, voor de bvba « Kolutsi »;

. Mr. J. Flo *loco* Mr. M. Storme, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. E. De Rudder *loco* Mr. P. Declercq, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Think Media Outdoor » en anderen zijn voor de Correctionele Rechtbank van Dendermonde gedagvaard voor het wederrechtelijk aanbrengen of behouden van een verlicht reclamepaneel van twaalf vierkante meter aan de zijgevel van een woning, op minder dan vijftig centimeter van de dakrand.

Die strafrechtspleging brengt de verwijzende rechter tot het stellen van acht prejudiciële vragen.

De eerste, de zesde en de zevende vraag hebben betrekking op artikel 200 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen van 2 maart 1927, sinds 1 januari 2007 het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna : WDRT).

Artikel 200 van het WDRT machtigt de Regering ertoe het aanplakken van plakbrieven die een zekere grootte te buiten gaan te verbieden en stelt de overtreding van de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van dat artikel strafbaar met een boete van 1,25 tot 50 euro.

Ter uitvoering van dat artikel verbiedt het koninklijk besluit van 14 december 1959 « waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken » het aanbrengen, behouden of gebruiken van visuele reclame- of publiciteitsmiddelen op door de Koning bepaalde plaatsen (artikel 1). Dat koninklijk besluit laat het aanbrengen van reclame- of publiciteitsmiddelen enkel toe mits inachtneming van bepaalde voorschriften, zoals het plaatsen op minstens vijftig centimeter van de dakrand (artikel 5, eerste lid, 1^o, e)).

De verwijzende rechter stelt vast dat het Hof van Cassatie in een arrest van 8 februari 1989 heeft geoordeeld dat artikel 200 van het WDRT zowel het aanplakken als het behouden van de aanplakking strafbaar stelt, wat de vraag doet rijzen of een dergelijke interpretatie in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

Voor de verwijzende rechter rijst voorts de vraag of het voormelde wettigheidsbeginsel wel in acht wordt genomen als onder het begrip plakbrief ook reclame- en publiciteitspanelen worden begrepen.

Bovendien rijst volgens de beklaagden voor de verwijzende rechter de vraag of een interpretatie van het begrip « plakbrief » die neerkomt op een verbod van elke aanplakking, disproportioneel is met de doelstelling van de wetgever om de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren, en, zodoende, onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

Voorts worden vier vragen gesteld met betrekking tot de wet van 1 mei 1939 « waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden » (hierna : wet van 1 mei 1939).

Krachtens die wet werd het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 « tot wijziging en aanvulling van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes » (hierna : koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939) uitgevaardigd, waarbij in artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, thans artikel 200 van het WDRT, de zinsnede « en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken » werd geschrapt.

De beklaagden argumenteren allereerst dat artikel 1, VII, van de wet van 1 mei 1939 de Koning machtigt om strafsancities op te leggen, in strijd met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Voorts worden aan de Koning bevoegdheden gedelegeerd die door de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden.

Bovendien betogen zij dat bij de wet van 1 mei 1939 geen bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd die een wijziging mogelijk maken van artikel 200 van het WDRT, dat enkel beoogt de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren. De beklaagden voeren aan dat artikel 1, I, d), van de wet van 1 mei 1939, in de interpretatie dat het de Koning niet alleen machtigt om belastingen en retributies in te voeren, maar ook om artikel 200 van het WDRT te wijzigen, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat aldus een categorie van rechtsonderhorigen de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen beraadslagende vergadering wordt ontnomen, zonder dat daarvoor bijzondere omstandigheden bestaan of worden aangevoerd.

De verwijzende rechter besluit daarop de tweede, derde, vierde en vijfde prejudiciële vraag te stellen.

De beklaagden voeren bovendien aan dat de wijziging van artikel 201 van het WDRT bij de wet van 22 april 2003 tot modernisering van de belasting voor aanplakking en de betalingswijzen van het zegelrecht (hierna : wet van 22 april 2003), in zoverre het de bevoegdheid regelt om processen-verbaal op te stellen wat betreft de inbreuken op het verbod tot aanplakking bedoeld in artikel 200 van het WDRT, in strijd is met de regels tot bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, nu de externe reclame een gewestelijke aangelegenheid is geworden.

Dit brengt de verwijzende rechter ertoe een achtste prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van artikel 200 van het WDRT

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft

A.1.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens van artikel 200 van het WDRT, waarbij de Koning wordt gemachtigd in de gebieden die Hij bepaalt aanplakkingen te verbieden.

A.1.2. De beklagden voor de verwijzende rechter voeren aan dat een beperking van het eigendomsrecht enkel door de wetgever kan worden opgelegd en dat dienaangaande een delegatie aan de Koning in beginsel verboden is. De wetgever laat het te dezen evenwel volledig aan de Regering over te bepalen op welke wijze het gebruik van het eigendomsrecht kan worden ingeperkt.

Volgens de beklagden voor de verwijzende rechter beoogde de wetgever met artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 « tot invoering ten bate van den Staat, van eene belasting op uithangborden, plakaten en reclame-toestellen van allen aard dienende tot bekendmaking van nijverheids- of handelsbedrijven » (hierna : wet van 24 augustus 1919) enkel de meest bekende locaties te beschermen, terwijl met artikel 200 van het WDRT in beginsel alle gebouwen zijn bedoeld. Nu het *normaliter* aan elke eigenaar toekomt in het eigen belang de schoonheid van zijn pand te vrijwaren, beoogt artikel 200 van het WDRT niet het algemeen belang en kan het bijgevolg geen inmenging in het eigendomsrecht rechtvaardigen.

Voorts is het algemeen verbod tot aanplakking buiten proportie, temeer daar het verbod niet meer is beperkt tot de door de oorlog verwoeste gebieden.

A.1.3. De Ministerraad voert allereerst aan dat in de prejudiciële vraag niet wordt aangegeven ten opzichte van welke categorie van personen een discriminatie zou bestaan, terwijl artikel 200 van het WDRT voor alle rechtsonderhorigen geldt.

Voorts ziet de Ministerraad niet in hoe artikel 16 van de Grondwet zou kunnen zijn geschonden, nu artikel 200 van het WDRT geen onteigening teweegbrengt.

Bovendien laat artikel 16 van de Grondwet, evenzeer als artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek onaangetast, krachtens hetwelk de wetgever op het genot van eigendom beperkingen kan opleggen die in het algemeen belang zijn vereist.

De Ministerraad merkt nog op dat uit artikel 200 van het WDRT niet kan worden afgeleid dat het verbod beperkt is tot esthetisch waardevolle plaatsen. Het volstaat dat die plaatsen worden bepaald door de Koning, zoals hij heeft gedaan in het koninklijk besluit van 1 maart 1960 « houdende bepaling van de verkeerswegen waarvoor regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken ».

A.1.4. De beklagden voor de verwijzende rechter erkennen dat er geen onteigening is in de zin van artikel 16 van de Grondwet. Zij verklaren dat de schending van die bepaling is aangevoerd in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Wat betreft de ongerechtvaardigde beperking van het eigendomsrecht zoals gewaarborgd bij die verdragsbepaling, verwijzen de beklagden voor de verwijzende rechter naar hun voorgaande argumentatie.

Wat de zesde prejudiciële vraag betreft

A.2.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 200 van het WDRT met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in de interpretatie dat het verbod tot aanplakking niet enkel het aanplakken zelf, maar ook het behouden van de aanplakking omvat.

A.2.2. De beklagden voor de verwijzende rechter voeren aan dat artikel 200 van het WDRT, in de interpretatie van het Hof van Cassatie dat zowel het aanplakken als het behouden van de aanplakking verboden zijn, manifest in strijd is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

De wetgever heeft duidelijk gekozen voor de bestraffing van een aflopend misdrijf, terwijl de bestraffing jurisprudentieel wordt uitgebreid tot een voortdurend misdrijf, dat niet verjaart. Geen enkele redelijke en vooruitziende persoon kan vooraf weten dat hij krachtens artikel 200 van het WDRT blijvend strafbaar kan zijn.

A.2.3. De Ministerraad merkt op dat het koninklijk besluit van 14 december 1959 « waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken » het aanbrengen en behouden van aanplakbrieven in de door de Koning aangewezen landschappen verbiedt, ter uitvoering van de machtiging daartoe bij artikel 200 van het WDRT.

Dat de Koning naast het aanbrengen ook het behouden van aanplakkingen strafbaar kan stellen, is niet in strijd met artikel 200 van het WDRT, wat in een arrest van het Hof van Cassatie van 8 februari 1989 is bevestigd. Het voormelde koninklijk besluit van 14 december 1959 dient het doel waarvoor artikel 200 van het WDRT is aangenomen en vult een lacune in de wettekst aan.

Er is volgens de Ministerraad dan ook geen schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

A.2.4. De beklagden voor de verwijzende rechter stellen dat in de rechtspraak van het Hof van Cassatie waarnaar de Ministerraad verwijst, de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet aan de orde waren. Het komt het Grondwettelijk Hof toe wetskrachtige normen te toetsen aan de bepalingen van titel II van de Grondwet.

Wat de zevende prejudiciële vraag betreft

A.3.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 200 van het WDRT met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in de interpretatie dat het verbod tot aanplakking niet enkel plakbrieven, maar ook reclame- en publiciteitsmiddelen omvat.

A.3.2. De beklagden voor de verwijzende rechter zijn van mening dat artikel 200 van het WDRT geenszins het houden of behouden van een reclamepaneel verbiedt. Die bepaling machtigt de Koning enkel ertoe het aanplakken van aanplakbrieven te verbieden.

De beklagden voor de verwijzende rechter merken op dat het woord « aanplakbrief » niet in het woordenboek van « Van Dale » voorkomt. Dat woordenboek vermeldt wel het begrip « aanplakbiljet », zijnde een biljet dat is aangeplakt om het daarop vermelde algemeen ter kennis te brengen. Een synoniem is « affiche ».

Het woordenboek kent evenmin het woord « reclamebord » of « reclamepaneel ». Het juiste Nederlandse woord is « aanplakbord », zijnde een bord waarop kennisgevingen, reclames en dergelijke worden aangeplakt.

Voor de beklagden voor de verwijzende rechter heeft een strafbaarstelling die niet in het algemeen Nederlands is gesteld, geen voldoende graad van voorspelbaarheid.

A.3.3. De Ministerraad merkt op dat in het Handboek voor Fiscaal Recht van A. Tiberghien (2010-2011, p. 1059), te lezen staat dat plakbrieven niet alleen de aanplakbiljetten in de eigenlijke zin zijn, maar elk vast of beweeglijk, al dan niet duurzaam visueel reclame- of publiciteitsmiddel waardoor op een collectieve wijze een tekst onder de ogen van het publiek wordt gebracht.

Artikel 188 van het WDRT bepaalt dat een taks wordt gevestigd op « alle om 't even welke plakbrieven die voor het publiek zichtbaar zijn » en artikel 191 van dat Wetboek voorziet in een afzonderlijke regeling voor lichtreclame.

Volgens de Ministerraad is de tekst van artikel 188 van het WDRT duidelijk, alsook de interpretatie die daaraan in de rechtsleer wordt gegeven en valt derhalve niet in te zien in welke mate de artikelen 12 en 14 van de Grondwet geschonden zouden zijn.

A.3.4. De beklagden voor de verwijzende rechter antwoorden dat een handboek van specialisten in fiscaal recht geen basis kan zijn voor een strafbaarstelling.

Ten aanzien van de wet van 1 mei 1939

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

A.4.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van de wet van 1 mei 1939 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die wet niet voorschrijft dat de op basis van die wet aangenomen koninklijke besluiten uit de rechtsorde verdwijnen indien zij niet worden bekrachtigd bij wet.

A.4.2. De beklagden voor de verwijzende rechter zetten uiteen dat de wet van 1 mei 1939 de Koning machtigt om belastingen en taksen in te voeren om het evenwicht van het budget te herstellen, om fiscale vereenvoudiging te bewerkstelligen en om de wetgeving met betrekking tot de registratierechten, hypotheekrechten, griffierechten en zegelrechten te coördineren, te wijzigen en aan te vullen. Krachtens die wet is het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 aangenomen, waarbij het toepassingsgebied van artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, thans artikel 200 van het WDRT, werd uitgebreid doordat de zinsnede « en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken » werd geschrapt. Zodoende is de essentie van de strafbaarstelling gewijzigd.

De beklagden voor de verwijzende rechter voeren aan dat een bijzonderemachtenwet essentiële elementen van een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid slechts kan delegeren als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moet de wetgever onder meer voorschrijven dat de met toepassing van de machtiging genomen besluiten binnen een relatief korte termijn door de wetgever moeten worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging, wat te dezen niet is bepaald.

De beklagden voor de verwijzende rechter zijn van mening dat afbreuk wordt gedaan aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat een categorie van personen de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen orgaan is ontnomen.

A.4.3. De Ministerraad merkt op dat het begrotingstekort en de werkloosheid sedert 1937 zodanig waren opgelopen dat dringende en ingrijpende maatregelen noodzakelijk waren. Toch werd over artikel 1 van de wet van 1 mei 1939 uitvoerig gedebatteerd in het Parlement, inzonderheid over de bepaling waarbij aan de Koning volmacht werd gegeven om fiscale wetten te herzien.

Artikel 2 van de wet van 1 mei 1939 schrijft voor dat de aan de Koning verleende machten eindigen op 1 december 1939, dat aan het Parlement verslag moet worden uitgebracht over de genomen maatregelen en dat de Regering een wetsontwerp moet indienen om de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 1 mei 1939 te doen bekrachtigen.

Op die grondslag werden de koninklijke besluiten nr. 9 van 3 juli 1939 en nr. 63 van 28 november 1939 aangenomen, waarbij artikel 200 van het WDRT werd gewijzigd.

Op 15 december 1939 werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp neergelegd tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen krachtens de wetten van 1 mei 1939 en 10 juni 1937.

Vanwege de Tweede Wereldoorlog kon de parlementaire behandeling pas worden voortgezet in 1945 en konden de koninklijke besluiten genomen krachtens de wetten van 1 mei 1939 en 10 juni 1937 eerst bij wet van 16 juni 1947 worden bekrachtigd.

De Ministerraad besluit dat er wel degelijk een democratische controle was, zowel bij de totstandkoming van de wet van 1 mei 1939 als bij de bekrachtigingswet van 16 juni 1947.

A.4.4. De beklagden voor de verwijzende rechter antwoorden dat de wet van 1 mei 1939 niet voorschrijft dat de besluiten genomen krachtens de bijzonderemachtenwet bij gebrek aan bekrachtiging uit de rechtsorde verdwijnen, en dat zulks volgens de rechtspraak van het Hof een vereiste is.

Wat de derde prejudiciële vraag betreft

A.5.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van de wet van 1 mei 1939 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij niet werd bekrachtigd door het Parlement, terwijl andere rechtsonderhorigen die waarborg wel genieten.

A.5.2. De beklagden voor de verwijzende rechter stellen dat de prejudiciële vraag moet worden geherformuleerd in die zin dat aangezien het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 niet werd bekrachtigd door de wetgever zoals daarin is voorzien in artikel 2 van de wet van 1 mei 1939, artikel 1 van de wet van 1 mei 1939 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, nu een categorie van personen de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen orgaan is ontnomen.

Voor het overige verwijzen de beklagden voor de verwijzende rechter naar hun uiteenzetting over de tweede prejudiciële vraag.

A.5.3. De Ministerraad merkt op dat de volmachtbesluiten zijn bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947, op basis van een wetsontwerp dat is ingediend op 15 december 1939, zoals voorgeschreven bij artikel 2 van de wet van 1 mei 1939.

Aldus heeft de wetgever zich de door de Koning geregelde aangelegenheid toegeëigend, zodat de maatregelen worden geacht door de wetgever te zijn vastgesteld.

A.5.4. De beklagden voor de verwijzende rechter verwijzen in hun memorie van antwoord naar hun uiteenzetting bij de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag.

Wat de vierde prejudiciële vraag betreft

A.6.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van de wet van 1 mei 1939 met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, doordat artikel 1, VII, van de wet van 1 mei 1939 de essentie van de bevoegdheid tot het strafbaar stellen en vervolgen delegeert aan de Koning.

A.6.2. De beklagden voor de verwijzende rechter merken op dat na de wijziging van artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 de bevoegdheid van de Koning om het aanplakken van plakbrieven strafbaar te stellen krachtens het huidige artikel 200 van het WDRT aanzienlijk is verruimd tot ook buiten de door de oorlog verwoeste gebieden.

Zij zetten uiteen dat in de wet van 1 mei 1939 aan de Koning een monetaire, fiscale en economische bevoegdheid is verleend, en dat in artikel 1, VII, van de wet van 1 mei 1939 is bepaald dat de Koning de straffen kan vaststellen om de naleving te waarborgen van de bepalingen die krachtens die wet worden genomen.

Volgens hen is zodoende de essentie van de strafbaarstelling aan de Koning gedelegeerd. Bovendien is de machtiging vaag en onduidelijk.

A.6.3. De Ministerraad is van mening dat de wetgever, zonder het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod te schenden, de regeling van een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid kan delegeren in omstandigheden die een beroep op bijzondere machten rechtvaardigen. Daartoe is vereist dat de wetgever die machtiging uitdrukkelijk verleent en dat de krachtens die machtiging genomen besluiten binnen een redelijke termijn ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de wetgever. De Ministerraad refereert aan het arrest van het Hof nr. 52/99 van 26 mei 1999.

De Ministerraad besluit dat het onjuist is te stellen dat het overeenkomstig de artikelen 12 en 14 van de Grondwet zou zijn verboden om bijzondere machten toe te kennen aan de Koning inzake strafrecht.

A.6.4. De beklagden voor de verwijzende rechter antwoorden dat in strafzaken een versterkt wettigheidsbeginsel geldt.

Volgens hen volgt uit de rechtspraak van het Hof (arresten nrs. 114/98 van 18 november 1998 en 71/2006 van 10 mei 2006) dat een delegatie aan het uitvoerend orgaan in strafzaken slechts mogelijk is voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de bevoegde wetgever zijn vastgesteld.

De wet van 1 mei 1939 bevat geen uitdrukkelijke machtiging inzake aanplakbrieven, nu de machtiging hoofdzakelijk is verleend met het oog op de sanering van de openbare financiën. De wetgever heeft dus evenmin een uitdrukkelijke machtiging gegeven om de strafbaarstelling van artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 te wijzigen.

Wat de vijfde prejudiciële vraag betreft

A.7.1. De vraag betreft de bestaanbaarheid van de wet van 1 mei 1939 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat artikel 1, I, d), van die wet het mogelijk maakt artikel 200 van het WDRT te wijzigen, terwijl die bepaling geen belasting of taks betreft maar enkel beoogt de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren.

A.7.2. De beklagden voor de verwijzende rechter voeren aan dat geen bijzondere omstandigheden worden aangehaald die verantwoorden dat essentiële elementen van een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid aan de Koning worden gedelegeerd.

De machtiging heeft betrekking op financiële, fiscale en economische doelstellingen en biedt geen verantwoording om het aanplakken van plakbrieven ook buiten de door de oorlog verwoeste gebieden strafbaar te stellen.

A.7.3. De Ministerraad merkt op dat artikel 200 van het WDRT betrekking heeft op de aanplakking, en daardoor ook op de aanplakkingstaks.

Volgens de Ministerraad was het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 in overeenstemming met artikel 1, I, d), van de wet van 1 mei 1939.

Artikel 1, I, d), van de wet van 1 mei 1939 is niet ontsnapt aan de democratische controle en is derhalve niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Ministerraad voert nog aan dat de verwijzende rechter niet aangeeft ten opzichte van welke andere categorie van personen er een verschil in behandeling zou zijn en in welk opzicht het vermeende verschil in behandeling onverantwoord zou zijn.

A.7.4. De beklagden voor de verwijzende rechter antwoorden dat de Ministerraad geen uitzonderlijke omstandigheden aanhaalt die verantwoorden dat het aanplakken van plakbrieven ook buiten de door de oorlog verwoeste streken strafbaar wordt gesteld.

Zij zijn van mening dat een bekrachtiging door de wetgever na meer dan tien jaar geen verantwoording biedt.

Ten aanzien van de wet van 22 april 2003

Wat de achtste prejudiciële vraag betreft

A.8.1. De vraag betreft de overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels van artikel 9 van de wet van 22 april 2003, in zoverre het bepaalt welke ambtenaren bevoegd zijn om proces-verbaal op te maken bij inbreuken op het verbod tot aanplakking bedoeld in artikel 200 van het WDRT.

A.8.2. De beklagden voor de verwijzende rechter betogen dat het sinds de overdracht van de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening aan de gewesten toekomt om te bepalen welke ambtenaren bevoegd zijn om proces-verbaal op te maken bij inbreuken van het verbod tot aanplakking bedoeld in artikel 200 van het WDRT.

A.8.3. De Vlaamse Regering, die uitsluitend met betrekking tot de achtste prejudiciële vraag tussenkomt, merkt op dat artikel 200 van het WDRT geen fiscale bepaling is, maar het vrijwaren van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen beoogt.

De enige reden waarom die bepaling in het WDRT is ingevoerd, is dat in dezelfde titel van dat Wetboek een reeks andere bepalingen, meer bepaald de artikelen 188 tot 199, wel betrekking hebben op fiscale aspecten van het aanplakken van plakbrieven.

Volgens de Vlaamse Regering is artikel 200 van het WDRT een bepaling die betrekking heeft op monumenten en landschappen en die onder de gewestelijke bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening valt.

Daaruit volgt dat artikel 200 van het WDRT nog enkel door de gewestwetgever kan worden gewijzigd.

De Vlaamse Regering attendeert op artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, en maakt daaruit op dat het enkel aan de decreetgever toekomt om te bepalen welke ambtenaren bevoegd zijn om proces-verbaal op te stellen.

In de interpretatie dat het vervangen artikel 201¹ van het WDRT ook nog zou gelden voor inbreuken op artikel 200 van het WDRT, is artikel 9 van de wet van 22 april 2003 volgens de Vlaamse Regering dan ook in strijd met artikel 6, § 1, I, in samenhang gelezen met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Volgens de Vlaamse Regering is evenwel een andere lezing mogelijk, volgens welke het gewijzigde artikel 201¹ van het WDRT enkel betrekking heeft op de naleving van de artikelen 188 tot 199 van het WDRT. In die interpretatie is die bepaling niet alleen in overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels, maar ook in overeenstemming met het doel van de wet van 22 april 2003, namelijk de modernisering van de belasting voor aanplakking en de betalingswijzen van het zegelrecht zoals geregeld in de artikelen 188 tot 199 van het WDRT, en niet in artikel 200 ervan.

A.8.4. De Ministerraad merkt op dat de Raad van State in zijn advies nr. 34.689/2 geen probleem van bevoegdheidsverdeling heeft opgeworpen.

Artikel 201¹ van het WDRT, dat bepaalt wie inzake de aanplakkingstaks proces-verbaal kan opmaken, heeft immers niet enkel betrekking op de inbreuken op voormeld artikel 200, maar ook op het geheel van de aanplakkingstaks.

Die taks, en de controle erop, is krachtens artikel 170, § 1, van de Grondwet wel degelijk een federale bevoegdheid, wat door het Hof is bevestigd in zijn arrest nr. 163/2004 van 28 oktober 2004.

A.8.5. De beklaagden voor de verwijzende rechter verklaren de Vlaamse Regering te volgen in de stelling dat indien artikel 9 van de wet van 22 april 2003 geen betrekking heeft op de inbreuken bedoeld in artikel 200 van het WDRT, er geen schending is van de bevoegdheidsverdelende regels, maar wel in de interpretatie dat dit wel het geval is.

De Ministerraad kan niet worden gevolgd in de interpretatie dat zelfs in dit laatste geval er geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels zou zijn, omdat het niet gaat om de bevoegdheid tot het verbaliseren van overtredingen van de regels inzake aanplakkingstaksen, maar om de bevoegdheid tot het verbaliseren van een strafbaarstelling betreft die voor het overige geen verband houdt met het innen van taksen. Daarvoor biedt artikel 170, § 1, van de Grondwet geen grondslag.

A.8.6. De Vlaamse Regering repliceert dat noch de Raad van State, noch het Hof al uitspraak hebben gedaan over de huidige vraag en dat het voormelde arrest van het Hof nr. 163/2004 enkel handelde over middelen die betrekking hadden op de regels inzake de belasting op plakbrieven en meer bepaald de artikelen 188, 189, 190 en 195 van het toenmalige Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen.

- B -

Ten aanzien van de volgorde van de prejudiciële vragen

B.1. De verwijzende rechter stelt acht prejudiciële vragen, waarvan de laatste betrekking heeft op de inachtneming van de bevoegdheidverdelende regels.

Het Hof geeft in beginsel voorrang aan de toetsing van een wetskrachtige bepaling aan de bevoegdheidverdelende regels. Te dezen is er evenwel aanleiding om eerst in te gaan op de andere prejudiciële vragen, wat het mogelijk maakt de draagwijdte van de in het geding zijnde bepalingen, die betrekking hebben op de omstandigheden waarin bepaalde gedragingen als misdrijf zijn omschreven, nader te bepalen alvorens in te gaan op de laatste vraag, die enkel betrekking heeft op de aanwijzing van de ambtenaren die bevoegd zijn om die misdrijven vast te stellen.

B.2. De eerste, de zesde en de zevende prejudiciële vraag hebben betrekking op artikel 200 van het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna : WDRT) en de tweede, de derde, de vierde en de vijfde vraag hebben betrekking op de wet van 1 mei 1939 « waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden » (hierna : wet van 1 mei 1939).

Het Hof beantwoordt eerst de vragen die betrekking hebben op artikel 200 van het WDRT.

Ten aanzien van artikel 200 van het WDRT

B.3.1. Artikel 200 van het WDRT bepaalt :

« Ten einde de schoonheid der gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren, wordt de regering gemachtigd de aanplakking van alle hoe ook genaamde plakbrieven die een zekere grootte te buiten gaan, op bepaalde plaatsen te verbieden.

De overtredingen van de koninklijke besluiten, ter uitvoering van dit artikel genomen, worden gestraft met een boete van 1,25 EUR tot 50 EUR. Het bepaalde in het eerste boek van het Strafwetboek is van toepassing op die overtredingen.

Door het strafvonnis wordt de vernietiging van de onwettelijk aangebrachte plakbrief, op kosten van de veroordeelde, voorgeschreven ».

Wat het Vlaamse Gewest betreft, zijn de in het tweede lid bepaalde boetes bij decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juli 2010 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010 verhoogd tot respectievelijk 50 en 2 000 euro.

B.3.2. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van boek II (« Diverse taksen »), titel IX (« Belasting voor aanplakking »), van het WDRT, titel die vóór de wet van 19 december 2006 deel uitmaakte van het bij koninklijk besluit van 2 maart 1927 gecoördineerde Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen.

Met de artikelen 188 tot 199 van het WDRT, wordt een belasting geheven op plakbrieven vanaf een bepaalde afmeting (thans 1 m²), aangebracht op voor het publiek zichtbare plaatsen.

De taks bedraagt 0,50 euro per vierkante meter of breuk van vierkante meter wanneer de oppervlakte van de plakbrief gelijk is aan of groter is dan 1 vierkante meter (artikel 190, eerste lid). De taks « op de affiches van gewoon papier die zonder enige bescherming op panelen worden geplakt » is evenwel maximaal 5 euro (artikel 190, tweede lid).

De « lichtaankondigingen en de aankondigingen bij middel van lichtprojecties, met meervoudige en achtereenvolgende, al dan niet afwisselende advertenties » zijn krachtens artikel 191 onderworpen aan een jaarlijkse belasting gelijk aan vijfmaal de belasting gevestigd bij artikel 190.

Artikel 194 bepaalt dat « uithangborden » en « akten, afschriften, kopieën of uittreksels, ter uitvoering van de wet of van een rechterlijke beslissing aangeplakt » niet aan de belasting voor aanplakking onderhevig zijn en artikel 198 stelt bepaalde soorten plakbrieven vrij van de taks vanwege hun inhoud of vanwege de persoon of instantie waarvan zij uitgaan.

Artikel 195, tweede lid, stelt het aanplakken of behouden van de plakbrief vóór het betalen van de belasting strafbaar met een boete gelijk aan vijfmaal de ontdoken belasting, zonder dat die minder dan 25 euro mag bedragen.

B.3.3. Artikel 200 van het WDRT vindt zijn oorsprong in artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 « tot invoering ten bate van den Staat, van eene belasting op uithangborden, plakkatens en reclame-toestellen van allen aard dienende tot bekendmaking van nijverheids- of handelsbedrijven » (hierna : wet van 24 augustus 1919), dat bepaalde :

« Ten einde de schoonheid der gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren, wordt de Regeering gemachtigd, de aanplakking van alle hoe ook genaamde plakbrieven of van plakbrieven die eene zekere grootte te buiten gaan, op bepaalde plaatsen en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken te verbieden.

De overtredingen van de koninklijke besluiten, ter uitvoering van dit artikel genomen, worden gestraft met eene boete van 25 frank tot 1 000 frank. Het bepaalde in het eerste boek van het Strafwetboek is van toepassing op die overtredingen, behalve lid 2 van artikel 76.

Door het strafvonnis wordt de vernietiging van den onwettelijk aangebrachten plakbrief, op kosten van den veroordeelde, voorgeschreven ».

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft

B.4. De vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 200 van het WDRT, waarbij de Koning wordt gemachtigd in de gebieden die Hij bepaalt aanplakkingen te verbieden.

B.5. Volgens de beklaagden voor de verwijzende rechter zijn de in de prejudiciële vraag vermelde referentienormen geschonden doordat een beperking van het eigendomsrecht in beginsel enkel door de wetgever kan worden opgelegd en doordat de eigendomsbeperking niet beantwoordt aan motieven van algemeen belang.

B.6. Artikel 200 van het WDRT verbiedt het aanbrengen van plakbrieven op plaatsen die de Koning bepaalt en brengt geen onteigening teweeg. Er is bijgevolg geen aanleiding om die bepaling te toetsen aan het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 16 van de Grondwet, op zichzelf beschouwd.

B.7.1. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea). Doordat beide aangevoerde bepalingen het eigendomsrecht beschermen, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel, zodat het Hof bij zijn toetsing aan artikel 16 van de Grondwet rekening dient te houden met de ruimere bescherming die artikel 1 van dat Protocol biedt.

B.7.2. Elke inmenging in het recht op eigendom dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel (arresten nr. 33/2007, B.5.3, nr. 62/2007, B.5.3, nr. 29/2008, B.12, nr. 50/2011, B.38, en nr. 71/2012, B.9.2).

Het begrip « algemeen belang » is een ruim begrip, dat, wanneer het door de overheid wordt aangevoerd om een inmenging in het eigendomsrecht te verantwoorden, een grondig onderzoek vereist van politieke, economische en sociale factoren. Vermits de wetgever beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid om een economisch en sociaal beleid te voeren, dient het Hof de wijze te eerbiedigen waarop hij vorm geeft aan de vereisten van het openbaar nut of het algemeen belang, tenzij zijn beoordeling manifest zonder redelijke grondslag is (zie o.m. EHRM, 21 februari 1986, *James e.a.* t. Verenigd Koninkrijk, §§ 45–46; 19 december 1989, *Mellacher e.a.* t. Oostenrijk, § 48; 23 november 2000, *Ex-Koning van Griekenland e.a.* t. Griekenland, § 87; 20 juli 2004, *Bäck* t. Finland, § 53; 22 februari 2005, *Hutten-Czapska* t. Polen, § 166; 30 augustus 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd en J.A. Pye (Oxford) Land Ltd* t. Verenigd Koninkrijk, § 71; 19 juni 2008, *Gauchin* t. Frankrijk, § 60, en 29 januari 2013, *Zolotas* t. Griekenland, § 44).

B.7.3. Zoals blijkt uit de bewoordingen zelf van de in het geding zijnde bepaling, is de inmenging door een verbod tot aanplakking van plakbrieven op sommige plaatsen ingegeven door de wil van de wetgever om « de schoonheid der gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren ».

Een dergelijk oogmerk van algemeen belang biedt een redelijke verantwoording voor een dergelijke inmenging in het eigendomsrecht.

Overigens is de inmenging in het eigendomsrecht te dezen ertoe beperkt het aanbrengen van plakbrieven te verbieden op plaatsen waar de schoonheid van de gebouwen, monumenten, zichten en landschappen door plakbrieven in het gedrang zou kunnen worden gebracht.

B.7.4. Anders dan artikel 16 van de Grondwet, dat het bepalen van de gevallen waarin en de wijze waarop een onteigening kan plaatsvinden in beginsel aan de wetgever zelf voorbehoudt, volstaat voor de inachtneming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de inmenging in het eigendomsrecht wordt geregeld door een norm die hetzij in een wet, hetzij in een uitvoeringsbesluit kan zijn vervat.

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol houdt niet in dat de wetgever de Koning niet ertoe kan machtigen te bepalen op welke plaatsen een verbod tot aanplakking aangewezen is.

B.7.5. De beklaagden voor de verwijzende rechter voeren nog aan dat een algemeen verbod tot aanplakking buiten proportie is, temeer daar het verbod niet meer is beperkt tot de door de oorlog verwoeste gebieden.

Artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, dat aan het huidige artikel 200 van het WDRT ten grondslag ligt, heeft het aan de Regering toevertrouwd het aanbrengen van plakbrieven te verbieden « op bepaalde plaatsen en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken ».

Uit de wettekst zelf (« op bepaalde plaatsen en namelijk [...] ») blijkt dat de wetgever het aanbrengen van plakbrieven weliswaar bij uitstek heeft willen verbieden in de door de Eerste Wereldoorlog verwoeste gebieden, maar niet alleen in die gebieden.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 augustus 1919 blijkt dat de wetgever het aan de Koning heeft willen toevertrouwen de precieze plaatsen te bepalen waar het aanbrengen van plakbrieven daadwerkelijk verboden is, rekening houdend met de concrete omstandigheden, de aard van de locatie en het oogmerk van de wetgever, waarbij zelfs het aanbrengen van plakbrieven in door de Eerste Wereldoorlog vernielde steden zoals Ieper niet absoluut werd uitgesloten (*Hand.*, Kamer, 3 juli 1919, pp. 1195-1196).

De wetgever, die geen algemeen verbod tot aanbrengen van plakbrieven, noch een te zeer ontradende belasting heeft willen invoeren, vermocht redelijkerwijze het aan de Koning toe te vertrouwen om, rekening houdend met de concrete omstandigheden en aard van de locatie, in detail te bepalen op welke plaatsen het vrijwaren van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen zulk een verbod kan verantwoorden.

B.8. Voor het overige worden ook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de eerste prejudiciële vraag betrokken, maar zonder dat wordt uiteengezet welke de categorieën van personen zijn die te dezen zouden moeten worden vergeleken, zodat het Hof op dat onderdeel van de prejudiciële vraag niet kan ingaan.

B.9. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat de zesde prejudiciële vraag betreft

B.10. De vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 200 van het WDRT met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in de interpretatie dat het verbod tot aanplakking niet enkel het aanplakken zelf, maar ook het behouden van de aanplakking omvat.

B.11. De beklaagden voor de verwijzende rechter voeren aan dat artikel 200 van het WDRT, in de interpretatie van het Hof van Cassatie dat zowel het aanplakken als het behouden van de aanplakking verboden zijn, manifest in strijd is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, nu geen redelijk vooruitziende persoon kan weten dat het gaat om een voortdurend misdrijf, dat niet voor verjaring vatbaar is.

B.12.1. De artikelen 12 en 14 van de Grondwet bepalen :

« Art. 12. De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren ».

« Art. 14. Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

B.12.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.12.3. Het in B.3.1 geciteerde eerste lid van artikel 200 van het WDRT machtigt de Koning ertoe « de aanplakking » van plakbrieven op bepaalde plaatsen te verbieden.

Zoals reeds opgemerkt in B.3.3, vindt die bepaling haar oorsprong in artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919.

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt afdoende dat de wetgever, die de bescherming van de zichten en landschappen beoogde te verdedigen (*Handl.*, Kamer, 3 juli 1919, p. 1195) van oordeel was dat « de aanplakking » van plakbrieven op straffe van een geldboete moest worden verboden op de door de Koning te bepalen plaatsen, teneinde de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren. Die doelstelling van de wetgever kan maar worden bereikt als niet alleen het aanbrengen van plakbrieven, maar ook het behouden van reeds aangebrachte plakbrieven strafbaar is.

In een arrest van 8 februari 1989 (*Arr. Cass.*, 1988-1989, nr. 332) heeft het Hof van Cassatie eveneens geoordeeld

« dat artikel 200 van de gecoördineerde wetten, die het Wetboek van de met het Zegel Gelijkgestelde Taksen worden genoemd, de tekst overneemt van artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 tot invoering ten bate van de Staat, van een belasting op uithangborden, plakborden en reclametoestellen van alle aard, dienende tot bekendmaking van nijverheids- of handelsbedrijven; dat uit de parlementaire voorbereiding van laatstgenoemde bepaling blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest de regering te machtigen om zowel het aanbrengen als het behoud van plakbrieven op bepaalde plaatsen te verbieden ».

Van diegenen tot wie de in het geding zijnde bepaling is gericht, kan derhalve in redelijkheid worden aangenomen dat zij, rekening houdend zowel met de tekst als met de strekking van de wet, die overigens door het Hof van Cassatie is bevestigd, kunnen voorzien dat niet alleen het aanbrengen, maar ook het behouden van plakbrieven op de door de Koning bepaalde plaatsen strafrechtelijk wordt bestraft.

B.13. De zesde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat de zevende prejudiciële vraag betreft

B.14. De vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 200 van het WDRT met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in de interpretatie dat het verbod tot aanplakking niet enkel doelt op plakbrieven, maar ook op reclame- en publiciteitsmiddelen.

B.15. Volgens de beklaagden voor de verwijzende rechter machtigt artikel 200 van het WDRT de Koning ertoe het aanplakken van plakbrieven te verbieden, maar niet ook het houden of behouden van reclamepanelen te verbieden.

B.16.1. De term « plakbrieven » in artikel 200 van het WDRT gaat terug op de terminologie van de wet van 24 augustus 1919, die ten grondslag ligt aan de huidige artikelen 188 en volgende van het WDRT.

Artikel 188 van het WDRT bepaalt dat een taks wordt gevestigd op « alle om 't even welke plakbrieven die voor het publiek zichtbaar zijn en waarvan de oppervlakte groter is dan 1 vierkante meter ». Artikel 200 zelf bestraft het aanbrengen van « alle hoe ook genaamde plakbrieven die een zekere grootte te buiten gaan ».

Artikel 190 stelt het bedrag van de taks op de plakbrieven vanaf 1 m² vast naar gelang van hun oppervlakte en voegt eraan toe dat « het bedrag van de taks op de affiches van gewoon papier die zonder enige bescherming op panelen worden geplakt, [...] evenwel niet

hoger [ligt] dan 5 euro ». In dat artikel wordt dus het synoniem « affiche » gebruikt, en in artikel 193 wordt als alternatief voor plakbrieven de term « aankondiging » gebruikt.

Voorts worden krachtens artikel 191 « de lichtaankondigingen en de aankondigingen bij middel van lichtprojecties, met meervoudige en achtereenvolgende, al dan niet afwisselende advertenties, [...], welke ook het getal en de veelvuldigheid der aankondigingen zij, [onderworpen] aan een jaarlijkse belasting gelijk aan vijfmaal de belasting gevestigd bij voorgaand artikel ».

In het in B.3.3 geciteerde oorspronkelijke artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919 was gesteld dat de Regering ertoe werd gemachtigd de aanplakking van « alle hoe ook genaamde plakbrieven of van plakbrieven die eene zekere grootte te buiten gaan » op bepaalde plaatsen te verbieden en in het opschrift van de wet van 24 augustus 1919 is sprake van « uithangborden, plakkaten en reclame-toestellen van allen aard dienende tot bekendmaking van nijverheids- of handelsbedrijven ».

B.16.2. Zowel uit de aangehaalde wetteksten als uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 augustus 1919 blijkt dat de wetgever een ruime draagwijdte heeft gegeven aan het begrip « plakbrief » en meer belang hechtte aan de vorm dan aan de inhoud van de bedoelde publicatie, meer bepaald wat de weerslag ervan op het uitzicht van de omgeving betreft.

Hij heeft daarbij geenszins de reclame- en publiciteitsmiddelen willen uitsluiten, wel integendeel, in zoverre het vooral de verstoring van het uitzicht door middel van plakbrieven voor commerciële doeleinden was die de wetgever ertoe heeft aangezet te voorzien in een op straffe van geldboete gesteld verbod tot aanplakking op de door de Koning te bepalen plaatsen.

Voorts heeft ook het Hof van Cassatie bij zijn arrest van 20 juni 1978 (*Arr. Cass.*, 1978, pp. 1220-1222) duidelijk geoordeeld dat « uit de samenlezing van de artikelen 188 tot 192 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen en het doel van het bepaalde in artikel 200 van dat wetboek moet worden afgeleid dat onder ‘ plakbrieven ’ niet alleen aanplakbiljetten in eigenlijke zin zijn begrepen, maar elk vast of beweeglijk, al dan niet duurzaam visueel reclame- of publiciteitsmiddel, door welk procédé ook tot stand gebracht ».

B.16.3. Van diegenen tot wie de in het geding zijnde bepaling is gericht, kan derhalve in redelijkheid worden aangenomen dat zij, rekening houdend zowel met de tekst als met de strekking van de wet, die overigens door het Hof van Cassatie is bevestigd, kunnen voorzien dat het begrip « plakbrieven » ook de reclame- en publiciteitsmiddelen omvat en dat het aanbrengen en behouden daarvan strafbaar is gesteld.

B.17. De zevende prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de wet van 1 mei 1939

B.18.1. De tweede, de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag hebben betrekking op de wet van 1 mei 1939.

Die vragen hebben met elkaar gemeen dat zij, weliswaar vanuit diverse invalshoeken, de grondwettigheid in twijfel trekken van die wet, in zoverre zij delegaties aan de Koning bevat, en meer bepaald in zoverre die wet de rechtsgrondslag vormt van het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 « tot wijziging en aanvulling van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes » (hierna : koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939), waarbij het toepassingsgebied van artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, thans artikel 200 van het WDRT, zou zijn uitgebreid door de zinsnede « en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken » te schrappen.

B.18.2. De beklaagden voor de verwijzende rechter betogen dat aldus de essentie van de strafbaarstelling is gewijzigd, in strijd met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet (tweede en vierde prejudiciële vraag). Zij voeren ook aan dat, aangezien het koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939 niet door de wetgever werd bekrachtigd op de wijze die is voorgeschreven bij artikel 2 van de wet van 1 mei 1939, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden doordat een categorie van personen de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen orgaan is ontnomen (derde prejudiciële vraag). Bovendien voeren zij aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden in de interpretatie dat artikel 1, I, d), van de wet van 1 mei 1939 het mogelijk maakt artikel 200 van het WDRT te wijzigen, terwijl die bepaling geen belasting of taks

betreft maar enkel beoogt de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen te vrijwaren (vijfde prejudiciële vraag).

B.18.3. Elk van die vragen gaat uit van het gegeven dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid zou hebben overgedragen om artikel 200 van het WDRT te wijzigen, en Hem daardoor zou hebben gemachtigd om het aanbrengen van plakbrieven te verbieden in andere gebieden dan in « de door de oorlog verwoeste streken ».

Dat uitgangspunt miskent evenwel de draagwijdte van zowel artikel 200 van het WDRT als artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, waarin het eerstgenoemde artikel zijn oorsprong vindt.

Het in B.3.3 geciteerde artikel 13 van de wet van 24 augustus 1919, alsook artikel 200 van het bij koninklijk besluit van 2 maart 1927 gecoördineerde Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen, vóór de wijziging bij koninklijk besluit nr. 63 van 28 november 1939, bepaalden dat de Koning ertoe werd gemachtigd de aanplakking van plakbrieven te verbieden « op bepaalde plaatsen en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken ».

Zoals reeds uiteengezet naar aanleiding van de eerste prejudiciële vraag (B.7.5), moet de geciteerde zinsnede zo worden begrepen dat de wetgever destijds weliswaar de klemtoon heeft willen leggen op een verbod tot aanplakking in de door de Eerste Wereldoorlog verwoeste gebieden, maar dat hij geenszins heeft uitgesloten dat het verbod ook kon gelden op andere door de Koning te bepalen plaatsen. Met andere woorden, uit het weglaten van de zinsnede « en namelijk in de door den oorlog verwoeste streken » kan niet worden opgemaakt dat elke mogelijkheid tot het verbieden van aanplakkingen « op andere plaatsen » was uitgesloten en dat het toepassingsgebied van de oorspronkelijke strafbaarstelling zou zijn uitgebreid.

B.18.4. In beginsel komt het de verwijzende rechter toe na te gaan of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is om het hem voorgelegde geschil te beslechten. Slechts wanneer dat klaarblijkelijk niet het geval is, vermag het Hof te beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.18.5. Nu de tweede, de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag blijken te berusten op een kennelijk onjuist uitgangspunt, en die vragen naar de grondwettigheid van de wet van 1 mei 1939, om die reden, niet relevant zijn voor het beslechten van het bodemgeskil, is er geen aanleiding daarop in te gaan.

De tweede, de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag behoeven geen antwoord.

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

B.19. De achtste prejudiciële vraag betreft de overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels van artikel 9 van de wet van 22 april 2003 « tot modernisering van de belasting voor aanplakking en de betalingswijzen van het zegelrecht » (hierna : wet van 22 april 2003), dat bepaalt :

« Artikel 201¹, eerste lid, van [het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taksen, inmiddels het WDRT], gewijzigd bij de wetten van 13 augustus 1947 en 27 juli 1953, wordt vervangen als volgt :

‘ De personen bevoegd om proces-verbaal op te maken zijn, naast de ambtenaren van het ministerie van Financiën, de leden van de geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus en de ambtenaren die daartoe worden gemachtigd door de minister die bevoegd is voor Openbare werken. ’ ».

B.20. Naar aanleiding van de beroepen tot vernietiging die in 2003 werden ingesteld tegen de wet van 22 april 2003, oordeelde het Hof bij zijn arrest nr. 163/2004 van 28 oktober 2004, ten aanzien van een middel dat de schending aanvoerde van de artikelen 39 en 170 van de Grondwet, alsook artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid betreft :

« B.4. De belasting voor aanplakking is een belasting die door de Staat wordt geheven op grond van de specifieke fiscale bevoegdheid die hem is toegewezen bij artikel 170, § 1, van de Grondwet. Noch uit het voorwerp ervan, noch uit het bedrag ervan, noch uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet blijkt dat de voornaamste doelstelling van de wetgever erin bestond het gedrag van de betrokken ondernemingen te wijzigen en dus een beleid inzake leefmilieu en inzake afvalstoffen te voeren. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever de ter zake geldende bepalingen heeft willen vereenvoudigen, gelet op de moeilijkheden in verband met de tenuitvoerlegging ervan. In elk geval blijkt op geen

enkele manier dat de federale wetgever hoofdzakelijk een effect zou hebben beoogd dat hij niet zou vermogen na te streven omdat hij aldus een gewestaangelegenheid zou regelen. Uit niets blijkt immers dat de bestreden maatregel de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken. Het eerste middel in de zaak nr. 2770 is ongegrond ».

B.21. Met de wet van 22 april 2003 zijn geen wijzigingen aangebracht in artikel 200 van het WDRT. Die wet beoogde in hoofdzaak de administratieve vereenvoudiging van de fiscale bepalingen van de artikelen 188 tot 199, die samen met artikel 200 van het WDRT de huidige titel IX uitmaken van boek II van dat Wetboek, onder het opschrift « Belasting voor aanplakking ».

Wat betreft de bevoegdheid om de ambtenaren aan te wijzen die toezicht houden op de naleving van dat Wetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan, past het een onderscheid te maken tussen, enerzijds, de artikelen 188 tot 199 van het WDRT, die een hoofdzakelijk fiscale doelstelling hebben, en, anderzijds, artikel 200 van het WDRT, dat weliswaar om historische redenen in dat Wetboek is opgenomen, maar dat, zoals reeds uiteengezet in B.3.3, B.7.3 en B.7.5, betrekking heeft op de bescherming van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen.

B.22. Krachtens artikel 6, § 1, I, 1° en 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, en voor de monumenten en de landschappen.

Een regeling die de bescherming van de schoonheid van gebouwen, monumenten, zichten en landschappen beoogt, zoals die van artikel 200 van het WDRT, komt derhalve enkel nog de gewesten toe.

Bovendien is artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij artikel 5 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur integraal vervangen en is inzonderheid bepaald, niet alleen dat de gemeenschappen en de gewesten binnen de grenzen van hun bevoegdheden de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens die niet-naleving kunnen bepalen, maar ook dat, binnen die grenzen, de decreten :

« 1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben ».

B.23. Sinds de inwerkingtreding van de voormelde bijzondere wet van 16 juli 1993 op 30 juli 1993 komt het derhalve niet langer aan de federale overheid, maar aan de gewesten toe de ambtenaren aan te wijzen die bevoegd zijn om inbreuken op artikel 200 van het WDRT en van de uitvoeringsbesluiten daarvan vast te stellen, alsook om de bewijswaarde te bepalen van hun processen-verbaal.

B.24. Om reden van wat voorafgaat en onverminderd artikel 8 van het Wetboek van strafvordering dient artikel 201¹, eerste lid, van het WDRT, in de versie zoals vervangen bij artikel 9 van de wet van 22 april 2003, zo te worden begrepen dat het uitsluitend betrekking heeft op de aanwijzing van ambtenaren die toezicht houden op de naleving van de artikelen 188 tot 199 van het WDRT en de uitvoeringsbesluiten ervan en dus niet op de aanwijzing van ambtenaren die toezicht houden op de naleving van artikel 200 van dat Wetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan. De in het geding zijnde bepaling is dus in overeenstemming met de regels tot verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

De achtste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 200 van het Wetboek diverse rechten en taksen schendt niet artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

2. Artikel 201¹, eerste lid, van het Wetboek diverse rechten en taksen, zoals vervangen bij artikel 9 van de wet van 22 april 2003 tot modernisering van de belasting voor aanplakking en de betalingswijzen van het zegelrecht, schendt niet de regels tot verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

3. De tweede, de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag behoeven geen antwoord.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 30 mei 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt