

ARBITRAGEHOF ERKENT RECHT OP AFFICHEREN

Noot bij Arbitragehof 136/2003 van 22 oktober 2003*

Dajo De Prins**

Op 22 oktober 2003 heeft het Arbitragehof een belangrijk arrest geveld over een aspect van de vrijheid van meningsuiting, meer bepaald over het recht op afficheren. Aanleiding voor de uitspraak was een prejudiciële vraag van het Gentse Hof van Beroep over de grondwettigheid van de Besluitwet van 29 december 1945. Die wet stelt het strafbaar om affiches aan te brengen "op andere plaatsen dan die welke door de gemeente-overheden tot aanplakking zijn bestemd of vooraf en schriftelijk werden vergund door den eigenaar [...]." De bedoeling van deze Besluitwet bestond erin de openbare rust en orde te beschermen. De vraag die tot het Arbitragehof gericht werd, is of de gewraakte besluitwet verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, samen gelezen met het recht op vrijheid van meningsuiting.

Eerst onderzoekt het Arbitragehof of de bestreden besluitwet in overeenstemming is met artikel 19 G.W., waarin het de overheid verboden wordt meningsuitingen te onderwerpen aan preventieve maatregelen. Volgens het Arbitragehof schendt de Besluitwet van 29 december 1945 dat grondwettelijk verbod niet. De besluitwet zou namelijk alleen in regelende en niet in preventieve maatregelen voorzien: hij zou niet meer doen dan bepalen op welke plaats het recht op afficheren uitgeoefend mag worden, en zou zodoende slechts een modaliteit van dat recht regelen. Alleen als de gewraakte wet voorzorg in maatregelen die het afficheren "afhankelijk maakten van een voorafgaandelijke inhoudelijke beoordeling van de boodschap" zou hij volgens het Arbitragehof een preventief karakter hebben. Door preventieve maatregelen gelijk te stellen met *a priori* inhoudelijk toezicht op uitingen hanteert het Hof een zeer restrictieve definitie van dit rechtsbegrip.

Als een gemeente geen plaatsen aanduidt waar afficheren geoorloofd is, kan die nalatigheid o.i. in bepaalde omstandigheden wèl beschouwd worden als een door de Grondwet verboden preventieve maatregel. Dat is meer bepaald het geval wanneer voor het gebruik van affiches geen evenwaardig alternatief bestaat - bijvoorbeeld wanneer afficheren de goedkoopste en meest efficiënte wijze is om een boodschap te verspreiden voor een zeer plaatselijk publiek. Als een gemeente in zo'n situatie geen affichageruimte voorziet, regelt zij niet slechts een modaliteit van de vrijheid van meningsuiting maar verhindert zij dat een bepaalde boodschap optimaal (of überhaupt) verspreid wordt. Volgens een ruimere (en meer gangbare) definitie dan degene die gebruikt werd door het Arbitragehof, gaat het hier om een verboden preventieve maatregel: zij verbiedt immers niet alleen alle *achteraf* vastgestelde misbruiken van een bepaalde uitoefeningsmodaliteit van de vrijheid van meningsuiting, maar beschouwt elk gebruik hiervan automatisch (en dus *bij voorbaat*) als strijdig met het recht.

Zijn (betwistbare) oordeel dat de bestreden wet niet in preventieve maatregelen voorziet, weerhoudt het Arbitragehof er niet van toch een voorbehoud te maken bij zijn grondwettigheid: het oordeelt namelijk dat als de gemeenten "zonder verantwoording nalaten plaatsen aan te duiden waarop affiches kunnen worden aangebracht" het recht om te afficheren zelf (en dus niet slechts een uitoefeningsmodaliteit van dat recht) in het gedrang komt. Dergelijk verzuim kunnen de gemeenten volgens het Arbitragehof

niet rechtvaardigen door te verwijzen naar de Besluitwet, wat lijkt te impliceren dat het niet aanduiden van affichageruimte in strijd zou zijn met de grondwettelijk beschermde vrijheid van meningsuiting.

Het besproken arrest lijkt de burger dus een recht toe te kennen op aanduiding van affichageruimte door de gemeente. Als de gemeentelijke overheid immers krachtens de besluitwet over de mogelijkheid beschikte om geen plaatsen voor affichage te voorzien (en private eigenaars daartoe evenmin toestemming verlenen), heeft zij *de facto* het recht om afficheren *volledig* te verbieden. In dat geval is het recht te afficheren - dat door het Arbitragehof met zoveel woorden erkend wordt - voltagen betekenisloos. Zelfs als we de woorden van het Hof niet zo interpreteren dat het aan de burger een effectief recht op gemeentelijk aangeduide affichageruimte toekent, houden die woorden minstens een duidelijke vingerwijzing in voor de gemeenten om plaatsen aan te wijzen waarop aangeplakt kan worden.

De beperkingen op het affichagerecht die in de besluitwet voorzien zijn, moeten uiteraard ook in overeenstemming zijn met het artikel 10, lid 2 EVRM en artikel 19, lid 2 BUPO. Volgens die bepalingen zijn beperkingen op de vrijheid van meningsuiting geoorloofd wanneer zij (1) beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke noodzaak en (2) in een evenredige verhouding staan tot de legitieme doelen die zij dienen. Volgens het hof is aan beide voorwaarden voldaan omdat "een onbeperkte mogelijkheid om te afficheren op plaatsen die deel uitmaken van het openbaar domein of privé-eigendommen, zou kunnen leiden tot de verstoring van de openbare orde, visuele vervuiling, milieuhinder, en aantasting van eigendomsrechten van derden."

Het Arbitragehof citeert helaas alleen enkele klassieke arresten over artikel 10 EVRM en gaat niet in op het voor deze zaak bijzonder relevante arrest *Appleby* van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.² Die uitspraak bepaalt dat een verbod om een specifieke uitoefeningsmodaliteit van de vrijheid van meningsuiting te gebruiken (*in casu* het plaatsen van een infostandje in een shopping mall) alleen in strijd is met artikel 10 lid 2 EVRM wanneer voor die modaliteit geen *betekenisvolle* alternatieven bestaan. Een *evenwaardig* alternatief voor een verboden uitoefeningswijze hoeft volgens de Straatsburgse rechters niet voorhanden te zijn. Het verbod om een bepaalde uitoefeningsmodaliteit van de uitingsvrijheid te gebruiken is volgens het Hof geoorloofd zodra er een andere werkzame mogelijkheid bestaat om een bepaalde boodschap te verspreiden, ook al is dat alternatief minder "eenvoudig en effectief".

Concreet betekent dit dat het verzuim door gemeenten om affichageruimte te voorzien alleen strijdig is met het EVRM, wanneer de burger hierdoor niet kan beschikken over enig middel om zijn boodschap op een effectieve wijze te communiceren. Gezien het grote aantal valabele alternatieven voor afficheren (colporteren, plaatsen van een advertentie in een lokale krant etc.) lijkt het dat de besluitwet van 1945 niet in strijd is met artikel 10 EVRM zoals dit geïnterpreteerd is in het arrest *Appleby*.

* www.arbitragehof.be

** Dajo De Prins is assistent aan de rechtsfaculteiten van de UA en de KUB.

1 J. VELAERS, De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, *Antwerpen, Maklu, 1991, nr. 859.*

2 Hof *Mensenrechten*, arrest *Appleby t. Verenigd Koninkrijk* van 6 mei 2003.