

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.357/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 7 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'arrêté du 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement", a donné le 5 décembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Le projet d'arrêté tend à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 23 novembre 1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement.

Les modifications envisagées concernent tout particulièrement les enquêtes publiques relatives aux plans et aux règlements d'urbanisme prévus par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après "CoBAT").

Il convient de ne pas perdre de vue que l'arrêté du 23 novembre 1993 a vocation à contenir l'ensemble des dispositions réglementaires régissant les enquêtes publiques relatives à ces plans et règlements.

Deux observations doivent être faites à cet égard :

1. Depuis l'adoption de l'arrêté du 23 novembre 1993, des textes nouveaux ont été pris en vue d'organiser une procédure spécifique d'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol. À ce titre, la disposition qui forme aujourd'hui l'article 59 du CoBAT soumet les décisions en la matière à une enquête publique.

En vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il y aurait lieu de revoir l'arrêté du 23 novembre 1993 de manière à inclure dans son champ d'application les enquêtes publiques qui précèdent l'adoption de ces décisions.

.../...

2. Par ailleurs, depuis l'adoption de l'arrêté du 23 novembre 1993, d'autres nouveaux textes - qui forment aujourd'hui l'article 34, § 3, alinéa 1^{er}, l'article 48, § 2, alinéa 1^{er}, et l'article 59, alinéa 2, du CoBAT - ont également été pris pour charger le Gouvernement de fixer les modalités de diffusion dans les journaux d'un avis annonçant les enquêtes publiques relatives aux plans communaux.

Il conviendrait que le Gouvernement complète l'arrêté du 23 novembre 1993 en vue de fixer ces règles.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient également de viser d'autres articles du CoBAT, en particulier l'article 6, ainsi que, s'il est donné suite au point 2 de l'observation générale, l'article 34, § 3, alinéa 1^{er}, l'article 48, § 2, alinéa 1^{er}, et l'article 59, alinéa 2.

2. Ni les articles 12, 13 et 21 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, ni les articles 3 et 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, ne procurent de fondement légal à l'arrêté en projet.

Aussi, les alinéas 2 et 3 du préambule, qui visent ces dispositions, doivent être omis.

Dispositif

Article 4

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, c'est par erreur que la disposition à l'examen suggère de supprimer, dans l'intitulé du chapitre III, section I^{ère}, de l'arrêté du 23 novembre 1993, la mention des projets de plans communaux de

.../...

développement : en effet, l'une des dispositions que contient cette section, l'article 9, alinéa 2, a notamment vocation à s'appliquer aux enquêtes publiques portant sur ces projets, lorsqu'elle sera revue conformément à l'observation n° 2 formulée sous l'article 5.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 5

1. L'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 novembre 1993, que tend à remplacer la disposition à l'examen, a fait l'objet d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'État, introduit par la VRT.

À l'occasion de ce litige, la section d'administration a demandé à la Cour d'arbitrage si, en adoptant les dispositions législatives qui, à l'époque, fondaient le pouvoir du Gouvernement de fixer les modalités de diffusion de communiqués radiophoniques et télévisés annonçant l'organisation d'enquêtes publiques relatives à des projets de plans ou de règlements ressortissant aux matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le législateur régional bruxellois n'avait pas excédé ses compétences.

La Cour a répondu à cette question dans son arrêt n° 73/97 du 25 novembre 1997.

Elle a relevé que les dispositions litigieuses permettaient au Gouvernement régional d'imposer de manière unilatérale des obligations aux services de radio et de télévision, affectant ainsi la programmation et les grilles d'émission.

Selon la Cour, "dans un tel cas, il est porté atteinte à la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision, de sorte qu'une Région ne pourrait justifier sa compétence qu'en recourant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (de réformes institutionnelles)".

Examinant si la compétence de la Région de Bruxelles-capitale pour prendre les dispositions litigieuses pouvait, en l'espèce, être justifiée en ayant recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour a estimé qu'il fallait distinguer selon que les enquêtes publiques en cause étaient relatives à des plans ou à des règlements communaux ou régionaux :

a) S'agissant des plans et règlements communaux, la Cour a déclaré qu'une Région ne saurait justifier sa compétence en la matière en invoquant l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 : "il n'est en effet pas nécessaire d'informer un public aussi vaste que celui des radios et des télévisions qui ne se limitent pas à une audience purement locale".

Aussi, la section d'administration du Conseil d'État a, dans son arrêt faisant suite à celui de la Cour d'arbitrage, annulé les dispositions qui, à l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 novembre 1993, faisaient expressément mention de plans communaux ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la Région de Bruxelles-capitale a modifié les dispositions législatives qui avaient été soumises à la Cour en manière telle que, désormais, il n'est plus prévu que l'annonce des enquêtes publiques portant sur des plans communaux doive se faire par la diffusion de communiqués radiophoniques et télévisés ⁽²⁾.

À cet égard, la disposition par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 novembre 1993, ne s'expose pas à critique, dès lors qu'elle n'impose pas l'obligation de diffuser des communiqués radiophoniques et télévisés lors d'enquêtes publiques portant sur des plans ou des règlements communaux.

⁽¹⁾ Arrêt Vlaamse Radio- en Televisieomroep, n° 120.298 du 10 juin 2003.

⁽²⁾ Voir les textes formant actuellement l'article 34, § 3, alinéa 1^{er}, l'article 48, § 2, alinéa 1^{er}, et l'article 59, alinéa 2, du CoBAT.

b) La Cour d'arbitrage a tenu un raisonnement différent pour les plans et règlements régionaux, en l'occurrence le plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol et les règlements régionaux d'urbanisme :

"B.3.3. (...) Pour ceux-ci, le législateur régional bruxellois a raisonnablement pu estimer nécessaire de garantir une publicité large aux enquêtes publiques qui s'y rapportent; il a pu en effet considérer, en raison de l'importance desdits plans et règlements, que la publicité prévue par ailleurs par l'ordonnance devait être complétée par une forme de publicité plus efficace et plus accessible au citoyen, à savoir les médias de la radiodiffusion et de la télévision. La Cour relève à cet égard que le législateur national avait, avant la régionalisation de la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, déjà estimé nécessaire de prévoir une telle forme de publicité renforcée : en effet, la loi du 29 mars 1962 prévoyait, en ses articles 9, alinéa 3, et 13, la diffusion par l'Institut national de radiodiffusion d'un communiqué annonçant les enquêtes publiques relatives aux projets de plans régionaux et de secteur, lequel communiqué devait d'ailleurs être diffusé à trois reprises. Le législateur régional a dès lors lui aussi pu estimer que cette forme de publicité était nécessaire à l'exercice de sa compétence.

B.3.4. En ce qui concerne le caractère marginal de l'incidence sur la compétence communautaire, il y a lieu de relever que les dispositions soumises au contrôle de la Cour se bornent à déléguer au Gouvernement de Région le pouvoir de fixer les modalités de la diffusion des annonces susdites par la radio et la télévision, de sorte que la manière dont le pouvoir exécutif usera de sa compétence sera déterminante.

Conformément aux règles répartitrices de compétences, les dispositions litigieuses doivent être interprétées en ce sens qu'elles n'autorisent pas le pouvoir exécutif à violer les règles de compétence et donc à prendre des mesures qui auraient une incidence plus que marginale sur la compétence communautaire.

Ainsi, le Gouvernement de Région doit, dans la mise en oeuvre de cette délégation, tenir compte du fait que la programmation appartient à la seule compétence des Communautés, ou des instituts qui en relèvent, et qu'il ne peut leur être imposé une fréquence de diffusion telle que leur compétence en matière de programmation serait affectée de manière excessive.

Il n'appartient toutefois pas à la Cour de contrôler la manière dont le pouvoir exécutif use de sa compétence.

B.3.5. Interprétés dans le sens indiqué au B.3.4., les articles 18, 28 et 165 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 29 août 1991 ⁽³⁾ ne violent pas les règles établies pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions."

⁽³⁾ Désormais les articles 18, 25 et 89 du CoBAT.

La Cour d'arbitrage invitait ainsi la section d'administration du Conseil d'Etat à vérifier si, dans l'usage qu'il avait fait, à l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 novembre 1993, du pouvoir de déterminer les modalités de diffusion d'un communiqué par voie radiophonique et télévisée en vue d'annoncer la tenue d'une enquête publique sur un projet de plan régional de développement, de plan régional d'affectation du sol ou de règlement régional d'urbanisme, le Gouvernement régional n'avait pas imposé aux Communautés, ou aux services de radio et de télévision, une fréquence de diffusion affectant de manière excessive leur compétence en matière de programmation.

En l'espèce, la disposition en cause imposait la diffusion de "quatre annonces au moins" dans les programmes radiodiffusés et télévisés de la RTBF et de la VRT.

La VRT, partie requérante devant la section d'administration, avait précisé que l'impact sur sa programmation de l'obligation de diffuser quatre annonces sur ses antennes pouvait être considéré comme minime, et qu'elle mettait uniquement en cause l'indétermination résultant des mots "au moins".

La section d'administration a donc centré son examen sur ces derniers mots.

Elle a suivi la partie requérante et annulé les mots "au moins". Elle a, à ce sujet, déclaré ceci :

"Overwegende dat de ordonnantie aan de regering rechtsgrondslag verleent om door nadere regels te bepalen hoe een openbaar onderzoek wordt aangekondigd door middel van «een mededeling op radio en televisie»; dat de bestreden regeling begrepen moet worden het aantal aankondigingen van die mededeling vast te leggen, namelijk «ten minste vier»; dat voor de uitzendmodaliteiten van die mededeling geen andere beperkingen aan de verzoekende partij worden opgelegd, inzonderheid niet wat betreft de programmatie of de duur van de uitzending ervan, noch wat betreft de vormgeving van de mededeling zelf of van de er aan voorafgaande of op volgende aankondigingen; dat ook de vergoeding voor aanmaak en uitzending ongeregeld blijft; dat dit alles bijgevolg geacht moet worden beheerst te blijven overeenkomstig de door de bevoegde Gemeenschap uitgevaardigde regelgeving, gelet op de strikte interpretatie die eigen is aan iedere toepassing van artikel 10 BWHI; dat de Raad van State niettemin vaststelt dat «ten minste vier aankondigingen» een hoger aantal dan vier aankondigingen niet uitsluit, en zelfs onbeperkt laat; dat dit een onvoorzienbaar karakter geeft aan de op de VRT rustende verplichtingen; dat een dergelijke delegatie, om de VRT tot een onbepaald gebleven aantal aankondigingen te verplichten -volgens de verwerende partij eenzijdig te beslissen door het bevoegde lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering- noodzakelijk tot gevolg heeft dat

.../...

niet kan worden aangetoond dat de regering bij de inwerkingstelling van de machtiging welke de ordonnantiegever haar bij de artikelen 18, 28 en 165 van voormelde ordonnantie heeft verleend, een regeling heeft uitgevaardigd waarvan de weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid slechts marginaal is; dat dit volstaat om tot de vernietiging van de woorden «ten minste» te besluiten" ⁽⁴⁾.

La disposition par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 novembre 1993 s'expose à une critique analogue : en effet, elle prévoit que le communiqué annonçant la tenue d'une enquête publique sur un projet de plan régional de développement, de plan régional d'affectation du sol ou de règlement régional d'urbanisme doit être diffusé à quatre reprises "au moins" dans les programmes radiodiffusés et télévisés de la RTBF et de la VRT.

Pour éviter toute critique, les mots "au moins" seront omis.

Il convient de préciser que ceci n'empêcherait pas la RTBF et la VRT de décider elles-mêmes de diffuser à plus de quatre reprises le communiqué en question.

2. Il se déduit d'une lecture combinée de la disposition à l'examen et de l'alinéa 2 de l'article 9 de l'arrêté du 23 novembre 1993 que cet alinéa 2 s'appliquera uniquement aux enquêtes publiques portant sur un projet de plan régional de développement, de plan régional d'affectation du sol ou de règlement régional d'urbanisme.

Or, comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, l'alinéa 2 de l'article 9 concerne toutes les enquêtes publiques entrant dans le champ d'application du chapitre III, section I^{ère}, de l'arrêté du 23 novembre 1993.

Cette disposition doit être revue pour éviter toute équivoque sur ce point.

⁽⁴⁾ Arrêt Vlaamse Radio- en Televisieomroep, précité.

Articles 6 à 8

Les dispositions à l'examen tirent les conséquences du fait que certaines des hypothèses d'enquête publique pour lesquelles avait été conçu l'article 10 de l'arrêté du 23 novembre 1993 ont en principe disparu, en raison de diverses modifications législatives intervenues depuis. Il s'agit des hypothèses suivantes :

- 1° d'une part, celle d'une enquête publique, suivie de l'avis de la commission de concertation, sur un projet de plan communal de développement contenant des dispositions relatives à l'affectation du sol : il résulte en effet de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme que les plans communaux de développement n'ont plus vocation à contenir des dispositions relatives à l'affectation du sol et ne sont plus soumis à l'avis de la commission de concertation ⁽⁵⁾;
- 2° d'autre part, l'hypothèse d'une enquête publique portant sur le dossier de base d'un plan particulier d'affectation du sol : l'ordonnance du 19 février 2004 portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire a, en effet, supprimé l'exigence de l'élaboration d'un dossier de base dans la procédure d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol ⁽⁶⁾.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue les dispositions transitoires qui ont été prévues en la matière.

⁽⁵⁾ Voir notamment les modifications que l'ordonnance du 18 juillet 2002 a apportées aux articles 36, 43 et 46 de l'ordonnance du 29 août 1991 (devenus entre-temps les articles 32, 35 et 38 du CoBAT), ainsi que l'abrogation, par l'ordonnance du 18 juillet 2002, de l'article 37 de l'ordonnance du 29 août 1991.

⁽⁶⁾ Voir notamment les modifications que l'ordonnance du 19 février 2004 a apportées aux articles 51 à 53 et 54 de l'ordonnance du 29 août 1991 (devenus entre-temps les articles 43 à 46 du CoBAT), ainsi que l'abrogation, par l'ordonnance du 19 février 2004, des articles 53*bis* et 53*ter* de l'ordonnance du 29 août 1991.

Il en résulte qu'il n'est pas exclu que certaines des hypothèses précitées soient encore susceptibles de se présenter. Il en va ainsi :

- 1° d'une part, de l'hypothèse d'une enquête publique sur un projet de plan communal de développement dont le dossier de base a été approuvé avant l'entrée en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge, de l'ordonnance du 18 juillet 2002, et dont le projet a été adopté provisoirement avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 19 février 2004, pour autant que le plan définitif soit adopté ou bien le 21 juillet 2006 au plus tard, ou bien plus tard encore si le Gouvernement décide par une décision motivée publiée au Moniteur belge qu'il n'est pas possible de procéder à l'évaluation environnementale de ce plan ⁽⁷⁾;
- 2° d'autre part, de l'hypothèse d'une enquête publique sur le dossier de base d'un plan particulier d'affectation du sol dont le dossier de base a été adopté provisoirement avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 19 février 2004, pour autant que le plan définitif soit adopté ou bien le 21 juillet 2006 au plus tard, ou bien plus tard encore si le Gouvernement décide par une décision motivée publiée au Moniteur belge qu'il n'est pas possible de procéder à l'évaluation environnementale de ce plan ⁽⁸⁾.

Il conviendrait que le Gouvernement vérifie si de telles hypothèses se présentent encore.

Dans l'affirmative, il ne se justifierait pas, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que les garanties qu'offre l'article 10 de l'arrêté du 23 novembre 1993 ne s'appliquent pas dans ces hypothèses. Le projet d'arrêté devrait alors être complété en conséquence.

⁽⁷⁾ Voir la combinaison de l'article 74, § 3, de l'ordonnance du 18 juillet 2002 et de l'article 127 de l'ordonnance du 19 février 2004.

⁽⁸⁾ Voir l'article 127 de l'ordonnance du 19 février 2004.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.357/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 november 2005 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van het besluit van 23 november 1993 betreffende de openbare onderzoeken en de speciale regelen van openbaarmaking inzake stedebouw en leefmilieu", heeft op 5 december 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Het ontwerpbesluit beoogt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 november 1993 betreffende de openbare onderzoeken en de speciale regelen van openbaarmaking inzake stedenbouw en leefmilieu te wijzigen.

De voorgestelde wijzigingen slaan inzonderheid op de openbare onderzoeken betreffende de plannen en de stedenbouwkundige verordeningen waar in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna "BWRO") voorziet.

Men mag niet uit het oog verliezen dat het besluit van 23 november 1993 geacht wordt alle verordeningsbepalingen te bevatten die toepasselijk zijn op de openbare onderzoeken betreffende die plannen en die stedenbouwkundige verordeningen.

In dat opzicht moeten twee opmerkingen worden gemaakt :

1. Sedert de goedkeuring van het besluit van 23 november 1993 zijn nieuwe teksten vastgesteld die ertoe strekken te voorzien in een specifieke procedure van opheffing van de bijzondere bestemmingsplannen. In dat verband bepaalt het huidige artikel 59 van het BWRO dat de beslissingen ter zake aan een openbaar onderzoek worden onderworpen.

.../...

Teneinde iedere inbreuk op het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid voor de wet te voorkomen, dient het besluit van 23 november 1993 aldus te worden herzien dat de openbare onderzoeken voorafgaand aan de goedkeuring van die beslissingen in de werkingssfeer van dat besluit worden opgenomen.

2. Bovendien zijn sedert de goedkeuring van het besluit van 23 november 1993 nog andere, nieuwe teksten - die thans artikel 34, § 3, eerste lid, artikel 48, § 2, eerste lid, en artikel 59, tweede lid, van het BWRO vormen - aangenomen waarbij de Regering ermee belast wordt de nadere regels vast te stellen voor de bekendmaking, in de kranten, van berichten die de openbare onderzoeken betreffende de gemeentelijke plannen aankondigen.

De Regering dient het besluit van 23 november 1993 aan te vullen teneinde die regels vast te stellen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In het eerste lid moet eveneens worden verwezen naar andere artikelen van het BWRO, inzonderheid naar artikel 6 en, indien gevolg wordt gegeven aan punt 2 van de algemene opmerking, naar artikel 34, § 3, eerste lid, naar artikel 48, § 2, eerste lid, en naar artikel 59, tweede lid.

2. Noch de artikelen 12, 13 en 21 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, noch de artikelen 3 en 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen verlenen een rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

Daarom moeten het tweede en het derde lid van de aanhef, waarin naar die bepalingen wordt verwezen, vervallen.

Dispositief

Artikel 4

Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft bevestigd, stelt de onderzochte bepaling per vergissing voor dat in het opschrift van hoofdstuk III, afdeling I, van het besluit van 23 november 1993 de vermelding van de ontwerpen van gemeentelijke ontwikkelingsplannen wordt geschrapt : één van de bepalingen vervat in die afdeling, te weten artikel 9, tweede lid, is immers onder meer toepasselijk op de openbare onderzoeken betreffende die ontwerpen wanneer ze herzien zal zijn overeenkomstig opmerking nr. 2 onder artikel 5.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 5

1. De VRT heeft tegen artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 november 1993, dat de onderzochte bepaling beoogt te vervangen, een annulatieberoep ingesteld bij de afdeling administratie van de Raad van State.

Naar aanleiding van dat geschil heeft de afdeling administratie het Arbitragehof gevraagd of de Brusselse wetgever zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan toen hij destijds de wetgevende bepalingen heeft aangenomen die de rechtsgrond opleverden voor de Regering om de nadere regels te bepalen voor het uitzenden van radio- en televisieberichten waarin het organiseren van openbare onderzoeken betreffende ontwerpen van plannen of verordeningen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening wordt aangekondigd.

Het Arbitragehof heeft daarop geantwoord in zijn arrest nr.73/97 van 25 november 1997.

Het Hof heeft opgemerkt dat de betrokken bepalingen de gewestregering in de gelegenheid stelden eenzijdig verplichtingen op te leggen aan de radio- en televisiediensten, waardoor aan de programmering en de verdeling van de uitzendingen wordt geraakt.

Het Hof heeft gesteld : "In een dergelijk geval wordt afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake radio en televisie, zodat een gewest zijn bevoegdheid enkel kan verantwoorden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (tot hervorming der instellingen)".

Op de vraag of de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de betrokken bepalingen vast te stellen in het onderhavige geval kon worden verantwoord op basis van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft het Hof geoordeeld dat een onderscheid moest worden gemaakt tussen de desbetreffende openbare onderzoeken, naargelang het gewestelijke dan wel gemeentelijke plannen en stedenbouwkundige verordeningen betreft :

a) Wat de gemeentelijke plannen en verordeningen betreft, kan volgens het Hof een gewest te dezen zijn bevoegdheid niet rechtvaardigen door een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 : "Het is immers niet noodzakelijk een dermate ruim publiek in te lichten als dat van radio en televisie, die zich niet tot een louter lokaal publiek richten".

De afdeling administratie van de Raad van State heeft aldus in haar arrest dat volgde op het arrest van het Arbitragehof de bepalingen vernietigd die in artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 november 1993 uitdrukkelijk de gemeentelijke plannen vermeldde ⁽¹⁾.

Vervolgens heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de wetgevende bepalingen gewijzigd die aan het Hof waren voorgelegd, zodat voortaan niet meer voorgeschreven wordt dat de aankondiging van openbare onderzoeken betreffende gemeentelijke plannen dient te geschieden via radio en televisie ⁽²⁾.

In dat opzicht is de bepaling die volgens het ontwerpbesluit in de plaats moet komen van artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 november 1993 niet aan kritiek onderhevig, daar ze niet de verplichting oplegt om radio- en televisieberichten uit te zenden met betrekking tot openbare onderzoeken betreffende gemeentelijke plannen of verordeningen.

b) Het Arbitragehof heeft een andere redenering gevolgd wat de gewestelijke plannen en verordeningen betreft, inzonderheid het gewestelijk ontwikkelingsplan, het gewestelijk bestemmingsplan en de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen :

"B.3.3. (...) In die gevallen heeft de Brusselse gewestelijke wetgever redelijkerwijze kunnen oordelen dat het noodzakelijk was voor de openbare onderzoeken, die daarop betrekking hebben, een ruimere openbaarheid te waarborgen; hij mocht er immers van uitgaan dat, gelet op het belang van de genoemde plannen en verordeningen, de bekendmaking waarin de ordonnantie voor het overige voorziet moest worden aangevuld met een vorm van bekendmaking die doeltreffender is en meer toegankelijk voor de burgers, namelijk de media van radio en televisie. Het Hof merkt hieromtrent op dat de nationale wetgever, vóór de regionalisering van de aangelegenheid van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, het reeds nodig had geacht om in een dergelijke vorm van ruime

⁽¹⁾ Arrest nr. 120.298 van 10 juni 2003 in zake de Vlaamse Radio- en Televisieomroep.

⁽²⁾ Zie de teksten die thans artikel 34, § 3, eerste lid, artikel 48, § 2, eerste lid, en artikel 59, tweede lid, van het BWRO vormen.

bekendmaking te voorzien : in de artikelen 9, derde lid, en 13 van de wet van 29 maart 1962 wordt immers voorzien in de uitzending door het Nationaal Instituut voor Radio-Omroep van een bericht waarin de openbare onderzoeken betreffende de ontwerpen van streek- en gewestplannen worden aangekondigd, een bericht dat overigens driemaal moest worden uitgezonden. De gewestelijke wetgever heeft bijgevolg eveneens kunnen oordelen dat die vorm van bekendmaking noodzakelijk was voor de uitoefening van zijn bevoegdheid.

B.3.4. Met betrekking tot het marginale karakter van de weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid, moet worden opgemerkt dat de aan het Hof ter toetsing voorgelegde bepalingen zich beperken tot een machtiging aan de gewestregering om de nadere regels van de aankondiging op radio en televisie vast te stellen, zodat de wijze waarop de uitvoerende macht van haar bevoegdheid gebruik maakt doorslaggevend zal zijn.

In overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels moeten de betwiste bepalingen zo worden geïnterpreteerd dat ze de uitvoerende macht niet toestaan de bevoegdheidverdelende regels te schenden en dus een regeling uit te vaardigen die een meer dan marginale weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid heeft.

Aldus moet de gewestregering bij de inwerkingstelling van die machtiging rekening houden met het feit dat de programmatie tot de enkele bevoegdheid van de gemeenschappen, of van de instellingen die ervan afhangen, behoort en dat hun geen zendfrequentie kan worden opgelegd waarbij hun bevoegdheid inzake programmatie op ernstige wijze zou worden geraakt.

De controle op de wijze waarop de uitvoerende macht van haar bevoegdheid gebruik maakt komt evenwel niet aan het Hof toe.

B.3.5. Geïnterpreteerd in de zin bedoeld in B.3.4 schenden de artikelen 18, 28 en 165 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 ⁽³⁾ niet de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten."

Het Arbitragehof heeft aldus de weg geopend voor de afdeling administratie van de Raad van State om te toetsen of de gewestregering haar bevoegdheid die ze ontleende aan artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 november 1993 om de nadere regels vast te stellen voor het uitzenden van radio- en televisieberichten teneinde aan te kondigen dat een openbaar onderzoek betreffende een ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan, een gewestelijk bestemmingsplan of een gewestelijke stedenbouwkundige verordening zou worden gehouden, niet had aangewend om aan de Gemeenschappen of aan de radio- en televisiediensten een uitzendfrequentie op te leggen die hun bevoegdheid op het stuk van de programmering op buitensporige wijze aantast.

⁽³⁾ Voortaan de artikelen 18, 25 en 89 van het BWRO.

In casu voorzag de betrokken bepaling in "ten minste vier aankondigingen" in de radio- en televisieprogramma's uitgezonden door de VRT en de RTBF.

De VRT, verzoekende partij bij de afdeling administratie, had gepreciseerd dat de weerslag, op haar programmering, van de verplichting om vier aankondigingen uit te zenden als gering kon worden beschouwd en dat ze zich alleen verzette tegen de onzekerheid voortvloeiend uit de woorden "ten minste".

De afdeling administratie heeft haar onderzoek dan ook toegespitst op de laatstgenoemde woorden.

Ze heeft de verzoekende partij in het gelijk gesteld en heeft de woorden "ten minste" vernietigd. Daarmee heeft ze het volgende gesteld :

"Overwegende dat de ordonnantie aan de regering rechtsgrondslag verleent om door nadere regels te bepalen hoe een openbaar onderzoek wordt aangekondigd door middel van «een mededeling op radio en televisie»; dat de bestreden regeling begrepen moet worden het aantal aankondigingen van die mededeling vast te leggen, namelijk «ten minste vier»; dat voor de uitzendmodaliteiten van die mededeling geen andere beperkingen aan de verzoekende partij worden opgelegd, inzonderheid niet wat betreft de programmatie of de duur van de uitzending ervan, noch wat betreft de vormgeving van de mededeling zelf of van de er aan voorafgaande of op volgende aankondigingen; dat ook de vergoeding voor aanmaak en uitzending ongeregeld blijft; dat dit alles bijgevolg geacht moet worden beheerst te blijven overeenkomstig de door de bevoegde Gemeenschap uitgevaardigde regelgeving, gelet op de strikte interpretatie die eigen is aan iedere toepassing van artikel 10 BWHI; dat de Raad van State niettemin vaststelt dat «ten minste vier aankondigingen» een hoger aantal dan vier aankondigingen niet uitsluit, en zelfs onbeperkt laat; dat dit een onvoorzienbaar karakter geeft aan de op de VRT rustende verplichtingen; dat een dergelijke delegatie, om de VRT tot een onbepaald gebleven aantal aankondigingen te verplichten -volgens de verwerende partij eenzijdig te beslissen door het bevoegde lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering- noodzakelijk tot gevolg heeft dat niet kan worden aangetoond dat de regering bij de inwerkingstelling van de machtiging welke de ordonnantiegever haar bij de artikelen 18, 28 en 165 van voormelde ordonnantie heeft verleend, een regeling heeft uitgevaardigd waarvan de weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid slechts marginaal is; dat dit volstaat om tot de vernietiging van de woorden «ten minste» te besluiten" ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voornoemd arrest inzake de Vlaamse Radio- en Televisieomroep.

De bepaling waarbij in het ontwerpbesluit voorgesteld wordt artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 november 1993 te vervangen levert een soortgelijk bezwaar op : die bepaling schrijft immers voor dat de mededeling houdende aankondiging van een openbaar onderzoek inzake een gewestelijk ontwikkelingsplan, een gewestelijk bestemmingsplan of een gewestelijke stedenbouwkundige verordening "minstens" viermaal uitgezonden wordt in de radio- en televisieprogramma's van de VRT en van de RTBF.

Om iedere kritiek te voorkomen moet het woord "minstens" vervallen.

Er moet worden gepreciseerd dat zulks de VRT en de RTBF niet belet zelf te beslissen dat de mededeling in kwestie meer dan vier maal zal worden uitgezonden.

2. Uit de gezamenlijke lezing van de onderzochte bepaling en van artikel 9, tweede lid, van het besluit van 23 november 1993 volgt dat dat tweede lid uitsluitend toepassing zal vinden op de openbare onderzoeken inzake een gewestelijk ontwikkelingsplan, een gewestelijk bestemmingsplan of een gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft bevestigd, betreft het tweede lid van artikel 9 echter alle openbare onderzoeken die tot de werkingssfeer behoren van hoofdstuk III, afdeling I, van het besluit van 23 november 1993.

Die bepaling moet worden herzien, waarbij iedere onduidelijkheid op dat punt wordt weggewerkt.

Artikelen 6 tot 8

De onderzochte bepalingen trekken de gevolgtrekkingen uit het feit dat sommige gevallen van een openbaar onderzoek in het licht waarvan artikel 10 van het besluit van 23 november 1993 was ontworpen, zich vanwege verscheidene wetswijzigingen die sedertdien hebben plaatsgehad, in beginsel niet meer voordoen. Het betreft de volgende gevallen :

- 1° enerzijds het geval van een openbaar onderzoek, gevolgd door het advies van de overlegcommissie, over een ontwerp van gemeentelijk ontwikkelingsplan dat bepalingen bevat die betrekking hebben op de bodembestemming : uit de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw volgt immers dat de gemeentelijke ontwikkelingsplannen geen bepalingen meer zullen bevatten met betrekking tot de bodembestemming en niet meer het advies behoeven van de overlegcommissie ⁽⁵⁾;
- 2° anderzijds het geval van een openbaar onderzoek inzake het basisdossier betreffende een bijzonder bestemmingsplan : de ordonnantie van 19 februari 2004 betreffende enkele bepalingen inzake ruimtelijke ordening heeft immers het vereiste van de opmaak van een basisdossier in de procedure van het uitwerken van de bijzondere bestemmingsplannen afgeschaft ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid de wijzigingen die de ordonnantie van 18 juli 2002 heeft aangebracht in de artikelen 36, 43 en 46 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 (die intussen de artikelen 32, 35 en 38 van het BWRO zijn geworden), en de opheffing van artikel 37 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 bij de ordonnantie van 18 juli 2002.

⁽⁶⁾ Zie inzonderheid de wijzigingen die de ordonnantie van 19 februari 2004 heeft aangebracht in de artikelen 51 tot 53 en 54 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 (die intussen de artikelen 43 tot 46 van het BWRO zijn geworden), en de opheffing van de artikelen 53*bis* en 53*ter* van de ordonnantie van 29 augustus 1991 bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

De overgangsbepalingen die ter zake zijn aangenomen, mogen evenwel niet uit het oog worden verloren.

Daaruit volgt dat het niet uitgesloten is dat sommige van de aangehaalde gevallen zich alsnog kunnen voordoen. Zulks geldt voor :

- 1° enerzijds het geval van een openbaar onderzoek betreffende een ontwerp van gemeentelijk ontwikkelingsplan waarvan het basisdossier is goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 18 juli 2002 op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, en waarvan het ontwerp voorlopig is goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 19 februari 2004, voorzover het definitieve plan goedgekeurd wordt uiterlijk op 21 juli 2006, of later nog indien de Regering bij een met redenen omklede beslissing bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad besluit dat het niet mogelijk is over te gaan tot de milieubeoordeling van dat plan ⁽⁷⁾;
- 2° anderzijds het geval van een openbaar onderzoek betreffende het basisdossier van een ontwerp van bijzonder bestemmingsplan waarvan het basisdossier voorlopig is goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 19 februari 2004, voorzover het definitieve plan goedgekeurd wordt uiterlijk op 21 juli 2006, of later nog indien de Regering bij een met redenen omklede beslissing bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad besluit dat het niet mogelijk is over te gaan tot de milieubeoordeling van dat plan ⁽⁸⁾.

De Regering dient na te gaan of zodanige gevallen zich nog voordoen.

Indien die gevallen zich inderdaad nog kunnen voordoen, is het in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid voor de wet niet verantwoord dat de garanties die artikel 10 van het besluit van 23 november 1993 biedt, niet zouden gelden in die gevallen. Het ontwerpbesluit moet alsdan dienovereenkomstig worden aangevuld.

⁽⁷⁾ Zie de gezamenlijke lezing van artikel 74, § 3, van de ordonnantie van 18 juli 2002 en van artikel 127 van de ordonnantie van 19 februari 2004.

⁽⁸⁾ Zie artikel 127 van de ordonnantie van 19 februari 2004.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS