

Numéro du rôle : 1013

Arrêt n° 73/97
du 25 novembre 1997

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} et 165 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 62.599 du 16 octobre 1996 en cause de la «Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (B.R.T.N.) » contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 novembre 1996, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} et 165 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme violent-ils les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions, dans la mesure où ils habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler l'annonce de certaines enquêtes publiques par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 27 janvier 1994, la B.R.T.N. a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre l'article 9, alinéa 1er, de 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, pris en exécution de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Cette ordonnance prévoit, en plusieurs de ses articles, l'annonce d'enquêtes publiques à la radio et à la télévision et précise que cette annonce est effectuée selon les modalités fixées par le Gouvernement.

En exécution de cette ordonnance, l'arrêté du 23 novembre 1993 prévoit que l'enquête publique en question est annoncée notamment par le Gouvernement ou la commune, selon le cas, par un communiqué diffusé tant dans les programmes radiodiffusés que télévisés de la «Radio-Télévision Belge de la Communauté française» (R.T.B.F.) et de la «Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (B.R.T.N.) », et règle également la fréquence de ces communiqués.

Selon la B.R.T.N., l'ordonnance du 29 août 1991 viole les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions et ne peut, pour cette raison, fournir à l'arrêté entrepris un fondement juridique conforme à la Constitution, ce qui conduit le Conseil d'Etat à poser une question préjudicielle.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 25 novembre 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 décembre 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 décembre 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- la B.R.T.N., boulevard Auguste Reyers 52, 1043 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 1997;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, rue Ducale 7-9, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 1997;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 1997.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 février 1997.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la B.R.T.N., par lettre recommandée à la poste le 14 mars 1997;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1997;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par lettre recommandée à la poste le 19 mars 1997.

Par ordonnances des 29 avril 1997 et 28 octobre 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 25 novembre 1997 et 25 mai 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 septembre 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 28 octobre 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 30 septembre 1997.

A l'audience publique du 28 octobre 1997 :

- ont comparu :

. Me D. Lindemans, avocat au barreau de Bruxelles, pour la B.R.T.N.;

. Me P. Hofströssler *loco* Me F. Maussion, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me I. Mertens *loco* Me V. Thiry, avocats au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.1.1. Les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions ne sont pas violées par l'ordonnance du 29 août 1991 en tant qu'elle habilite, en plusieurs de ses dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler l'annonce de certaines enquêtes publiques par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée.

A.1.2. Il est soutenu en ordre principal que les dispositions litigieuses de l'ordonnance ne règlent pas la matière de la radiodiffusion et de la télévision visée à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles fixent simplement le principe et les modalités des enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ce qui relève de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, prévue à l'article 6, § 1er, I, de la loi spéciale précitée.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire a été intégralement transférée aux régions, en ce compris les règles de procédure administrative relatives aux permis et à l'établissement de plans d'affectation du sol et/ou de règlements d'urbanisme, dont relèvent les dispositions contestées.

La genèse de la loi spéciale du 8 août 1980 révèle que la matière visée à l'article 6, § 1er, I, 1°, comprend les matières anciennement régies par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette loi prévoyait que l'enquête publique organisée dans le cadre de l'élaboration de projets de plans régionaux et de plans de secteur était annoncée par un communiqué diffusé par l'Institut national de radiodiffusion.

Le législateur décrétoal régional doit cependant veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence communautaire en matière de radiodiffusion et de télévision. Les annonces des enquêtes publiques, telles qu'elles sont visées par les dispositions litigieuses, n'ont forcément qu'une incidence marginale sur la gestion de la programmation par les communautés.

A.1.3. Subsidiairement, si la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de sa compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, n'était pas habilitée à régler l'annonce d'enquêtes publiques par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée - *quod non* -, elle puiserait de toute manière cette compétence dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les annonces en question sont un instrument nécessaire en matière d'aménagement du territoire, car l'efficacité de l'enquête publique en dépend, ce qui ressortait déjà de la loi précitée du 29 mars 1962. De surcroît, la fixation des programmes de la B.R.T.N. se prête à une réglementation différenciée et l'impact sur la matière réservée aux communautés est marginal. Les dispositions litigieuses satisfont dès lors aux conditions posées par la Cour pour l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Enfin, l'on ne voit raisonnablement pas pourquoi les régions ne devraient pas pouvoir disposer dans la même mesure que les communautés de l'usage de moyens de communication publics modernes pour exercer leurs compétences respectives.

A.1.4. En ordre tout à fait subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que les dispositions litigieuses de l'ordonnance du 29 août 1991 n'imposent nullement aux services de radiodiffusion et de télévision d'émettre gratuitement les annonces en question. Elles imposent uniquement au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'annoncer certaines enquêtes publiques à la radio et à la télévision. Il appartient à ce Gouvernement d'entreprendre à cette fin les démarches nécessaires pour s'acquitter de cette obligation, par exemple en concluant des accords avec certains services de radiodiffusion et de télévision afin d'émettre ces communiqués contre paiement. Semblable lecture des dispositions litigieuses est plus restrictive, mais en tout cas conforme à la Constitution.

Mémoire de la B.R.T.N.

A.2.1. En prévoyant aussi, en vertu de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des communiqués diffusés par voie radiophonique et télévisée, l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme a violé les articles 59bis, §§ 2 et 4, et 127, §§ 1er et 2, de la Constitution, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, certainement en tant qu'il faut admettre que cette ordonnance attribuerait en la matière un pouvoir illimité au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.2.2. Devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a présenté sa défense y relative. Anticipant sur cette défense, la B.R.T.N. fait valoir ce qui suit.

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les dispositions litigieuses ne règlent pas une « matière de la télécommunication », mais exclusivement une modalité d'une enquête publique dans le domaine de l'urbanisme, qui relève de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 25 du 26 juin 1986.

Il ne peut cependant être nié qu'en mettant en oeuvre sa compétence, le législateur ordonnancier régional est entré en conflit avec des compétences communautaires en matière de radiodiffusion et de télévision, même si ce conflit demeure limité aux « modalités » d'exercice d'une compétence régionale, sans régler matériellement la matière communautaire de la « radiodiffusion et de la télévision ».

Le renvoi à l'arrêt de la Cour n° 25 du 26 juin 1986 n'est pas pertinent, dès lors que le Constituant et le législateur spécial - à la différence de l'hypothèse formulée dans cet arrêt - ont bel et bien précisé que la matière de la radiodiffusion et de la télévision est de compétence communautaire.

Le fait que la section de législation du Conseil d'Etat n'ait formulé aucune observation au sujet du projet d'arrêté d'exécution des articles litigieux n'exclut pas l'illégalité de l'arrêté d'exécution. Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'avis quant au passage incriminé de l'ordonnance pour la simple raison que celui-ci a été inséré dans ladite ordonnance postérieurement à l'avis, au cours des débats, à la suite de l'adoption d'un amendement. Sur ce point également, la défense du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est donc pas pertinente.

A.2.3. Subsidiairement, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 peut fournir un fondement juridique aux dispositions ordonnancielles litigieuses.

L'article 10 ne saurait cependant créer pour les régions un espace de compétence résiduaire ou implicite qui irait à l'encontre d'une compétence explicite des communautés.

Les dispositions répartitrices de compétences invoquées sont violées par les articles critiqués de l'ordonnance, sinon dans leur ensemble et en soi, du moins en tant qu'ils autorisent sans restriction une intervention illimitée dans la programmation de la radiodiffusion et de la télévision en vue de diffuser des communiqués sur des enquêtes publiques d'urbanisme.

Par ailleurs, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit pour le moins démontrer, pour qu'un recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 soit justifié en droit, que ce recours est nécessaire à l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

A.2.4. N'est pas davantage pertinente, la défense puisée dans l'existence d'une obligation de diffusion analogue dans la loi organique de l'urbanisme. Cette loi n'offrait aucun fondement à l'obligation de diffuser des communiqués concernant les enquêtes publiques en matière de plans particuliers d'aménagement et relatives à leurs modifications, ni davantage à des émissions de télévision. Elle prévoyait en outre qu'un communiqué devait être diffusé à trois reprises, alors que l'ordonnance confère une habilitation illimitée, dont le Gouvernement a, dans la pratique, également fait usage en prévoyant dans l'arrêté d'exécution du 23 novembre 1993 quatre annonces au moins lorsqu'il s'agit d'un projet de plan régional de développement, de plan régional d'affectation du sol ou de règlement régional d'urbanisme et en prévoyant que le Gouvernement et les autorités communales ont directement accès aux ondes.

De plus, la disposition en question de la loi organique de l'urbanisme a été modifiée pour la Région flamande, de sorte que, dans cette Région, la règle veut désormais que l'enquête publique concernant le projet de plan de secteur soit annoncée, entre autres, par un avis diffusé à trois reprises par la «B.R.T.N.-radio ». La limitation de l'obligation de publicité aux plans qui ne sont pas d'intérêt purement local reste maintenue.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.3.1. En matière d'aménagement du territoire, les plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme sont les principaux instruments juridiques et impliquent le plus de droits et d'obligations pour les particuliers. Dès l'adoption de la loi organique du 29 mars 1962, l'on a souligné l'importance de la participation de particuliers à l'élaboration de ces plans par le biais de l'enquête publique, ce qui se voit confirmé par l'ordonnance litigieuse.

Afin de garantir la participation optimale des citoyens à l'élaboration des instruments touchant à l'aménagement du territoire, les intéressés doivent être informés. Les moyens audiovisuels sont l'instrument le plus approprié à cette fin, plus que l'affichage ou la communication par voie de presse.

En vertu de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes en matière de radiodiffusion et de télévision, sauf pour l'émission des communications du Gouvernement fédéral. Cette disposition a été reprise de la loi du 21 juillet 1971, à un moment où les régions n'avaient pas de personnalité juridique propre ni d'institutions propres. Elle doit à présent être interprétée comme établissant une exception supplémentaire à la compétence des communautés, à savoir en matière d'émission de communiqués des gouvernements de région dans les matières qui leur ont été attribuées. Rien ne permet d'affirmer que l'article 4, 6°, de la loi spéciale réserverait aux seuls gouvernements fédéral et de communauté la faculté d'émettre des communications gouvernementales, à l'exclusion des régions.

A.3.2. Si la Cour devait rejeter l'argumentation selon laquelle la région puise sa compétence en la matière dans la disposition précitée de la loi spéciale, les régions sont en tout cas compétentes en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la même loi spéciale. La compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire inclut celle de régler l'enquête publique dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement et des règlements d'urbanisme. L'annonce grâce aux communiqués diffusés par voie radiophonique et télévisée permet à la région d'exercer pleinement, adéquatement et efficacement sa compétence. D'ailleurs, la loi organique du 29 mars 1962 contenait déjà des dispositions analogues.

Le législateur ordonnancier bruxellois s'est limité à ce que requiert nécessairement la mise en oeuvre d'une politique efficace et participative, en n'empiétant nullement sur les compétences communautaires, ne remettant pas en cause l'ensemble de la politique à mener dans le secteur de l'audiovisuel et ne touchant en rien à la liberté de programmation relevant de la compétence communautaire ni aux modalités relatives à la diffusion et à la réception des programmes. Dans son avis relatif à l'élaboration des dispositions litigieuses, le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs émis aucune réserve quant à la compétence régionale.

A.3.3. A titre infiniment subsidiaire, les dispositions litigieuses trouvent un fondement dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, il a déjà été démontré que le recours aux moyens audiovisuels s'avère nécessaire pour mener une politique efficace et que l'incidence sur les compétences communautaires est marginale.

Enfin, en habilitant le Gouvernement à déterminer certaines modalités, le législateur ne lui a pas accordé une compétence plus large que celle qu'il détenait lui-même en vertu des règles répartitrices de compétences.

Mémoire en réponse de la B.R.T.N.

A.4.1. En ce qui concerne le mémoire du Gouvernement wallon, la B.R.T.N. observe que, s'agissant de l'intérêt de l'annonce d'enquêtes publiques, ces annonces ne sont en réalité pas jugées aussi importantes que ce que soutient le Gouvernement wallon. De nombreuses administrations communales oublient manifestement d'en demander la diffusion. Ce fait ressort d'une comparaison entre, d'une part, les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant les plans particuliers d'affectation du sol de communes sises dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui ont été publiés au *Moniteur belge* en 1995, 1996 et 1997, et, d'autre part, les demandes d'administrations communales visant à annoncer des enquêtes publiques, adressées à la B.R.T.N. de 1994 à ce jour.

A.4.2. La position du Gouvernement wallon, selon laquelle l'article 4, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 devrait s'expliquer en ce sens qu'il « contient implicitement une réserve complémentaire » en faveur des gouvernements de région, se fonde sur une interprétation erronée. Cette exception relative aux « communications du Gouvernement fédéral » ne trouve pas sa raison d'être dans l'existence de compétences fédérales matérielles, au sujet desquelles le Gouvernement fédéral pourrait faire, suivant le Gouvernement wallon, des communications de toute nature. Bien que ces communications puissent avoir un contenu variable et que leur signification se soit également modifiée à la longue, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit toujours de communications uniques concernant l'activité du Gouvernement lui-même. Pour les communications gouvernementales fédérales, le fondement juridique réside dans le susdit article 4, alinéa 1er, 6°. Pour les communications du Gouvernement flamand et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce fondement juridique est constitué par les articles 25 et 26 des décrets coordonnés sur les médias. Dans tous ces cas, il s'agit de communications fournies par le gouvernement lui-même. Le personnel des instituts d'émission n'intervient ni dans l'enregistrement ni dans l'émission, sauf pour ce qui concerne l'annonce de la communication gouvernementale.

Ce régime n'est pas applicable aux annonces d'enquêtes publiques en matière d'urbanisme. En outre, cette justification des dispositions litigieuses fondée sur la réserve faite pour les « communications du Gouvernement fédéral » est d'autant moins pertinente que plusieurs des dispositions litigieuses habilite également les administrations communales à faire procéder à des annonces.

Ne convainc pas davantage, la justification donnée à titre subsidiaire, à savoir que le pouvoir d'imposer la diffusion d'annonces en matière d'enquêtes publiques concernant des plans d'affectation du sol et des règlements sur les bâtisses par voie radiophonique et télévisée résiderait dans la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La nécessité absolue pour le Gouvernement et les administrations communales de s'ingérer à ce point dans la programmation de la B.R.T.N. n'est nullement démontrée.

A.4.3. Enfin, comme la B.R.T.N. l'a déjà prouvé dans son mémoire précédent, le recours encore plus subsidiaire à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 est également inopérant.

A.4.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme en ordre principal que le pouvoir d'ordonner des annonces par la B.R.T.N. réside dans la compétence matérielle en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

A l'estime de la B.R.T.N., la loi spéciale n'offre aucune latitude pour une telle compétence implicite, incluse dans la compétence matérielle. En effet, un conflit de compétence surgira de toute manière, conflit qui doit être tranché à l'aide des dispositions constitutionnelles et législatives disponibles, mais non en donnant à une règle de compétence matérielle une portée plus large que celle qu'elle a. Ce conflit surgit plus particulièrement entre la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la compétence culturelle générale visée à l'article 59bis, § 2, 1°, (ancien) de la Constitution, et définie à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En vertu de ces dernières dispositions, le législateur communautaire a attribué à la B.R.T.N. le pouvoir exclusif de fixer sa programmation et sa grille d'émission (article 5 des décrets coordonnés sur les médias). La seule « atteinte » à cette autonomie que la B.R.T.N. « doit » tolérer sont : les communications du Gouvernement fédéral, celles du Gouvernement flamand et des membres néerlandophones du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que les émissions dites « de tiers ». Les compétences matérielles en matière d'urbanisme ne justifient pas une autre atteinte à cette autonomie de programmation accordée par le législateur communautaire, pas plus que l'atteinte portée à la compétence du législateur communautaire par le législateur régional.

S'agissant du recours à l'article 10 de la loi spéciale, la B.R.T.N. renvoie à son mémoire précédent.

A.4.5. Pour ce qui concerne enfin le point invoqué à titre tout à fait subsidiaire, à savoir qu'une interprétation des dispositions ordonnancielles litigieuses qui soit conforme à la Constitution pourrait consister en ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale puisse conclure des conventions avec les services publics de radiodiffusion et de télévision pour faire procéder aux annonces contre paiement, il convient d'observer que l'ordonnance ne comporte pas cette réserve et qu'elle confère un pouvoir beaucoup plus large au Gouvernement bruxellois, dont celui-ci a du reste fait usage.

Il faut encore considérer que si les autorités régionales ou les communes veulent faire émettre des messages ou des annonces, elles peuvent recourir - même sans qu'existe pour ce faire une quelconque disposition méconnaissant les compétences -, tout comme les autorités fédérales ou communautaires, qui respectent l'autonomie de programmation de la B.R.T.N., aux possibilités organisées à cette fin par la B.R.T.N. elle-même : conformément aux décrets coordonnés sur les médias, la B.R.T.N. peut émettre des messages d'intérêt général aussi bien à la radio qu'à la télévision. En outre, la B.R.T.N. offre la faculté de louer un espace sur les pages de télétexte. Ces possibilités doivent suffire pour atteindre le but visé sans le moindre excès de compétence, et elles respectent l'autonomie de programmation de la B.R.T.N., organisée par la voie décrétole.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.5.1. Le Gouvernement wallon rappelle sa position selon laquelle rien ne permet d'affirmer que l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserverait aux seuls gouvernements fédéral et de communauté la possibilité de diffuser des communications gouvernementales, à l'exclusion des gouvernements de région. Dans cette interprétation, cette disposition violerait le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.5.2. Le Gouvernement wallon reprend ensuite l'argumentation de son mémoire et de celui du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et conclut que le législateur régional, dans l'exercice de sa compétence en la matière, n'a pas violé l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il rappelle également qu'en ordre subsidiaire, l'article 10 de la loi spéciale peut constituer un fondement juridique des dispositions litigieuses.

Pour ce qui est de la critique de la B.R.T.N. selon laquelle les dispositions litigieuses violeraient les règles répartitrices de compétences parce que l'habilitation qui y est incluse serait trop large, le Gouvernement wallon répond que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas accordé à son Gouvernement une compétence plus large que celle qu'il détient lui-même en vertu des règles répartitrices de compétences.

Mémoire en réponse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.6.1. En ce qui concerne la thèse de la B.R.T.N. défendue dans son mémoire selon laquelle la loi organique du 29 mars 1962 ne fournirait aucun argument pour étayer en l'espèce la compétence de la région, étant donné que cette loi ne contiendrait aucune disposition identique concernant l'annonce d'enquêtes publiques, le Gouvernement répond qu'il suffit que cette loi contenait des dispositions analogues pour en démontrer la nécessité.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rejette ensuite la thèse de la B.R.T.N. selon laquelle il ne pourrait être porté atteinte, sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, aux compétences attribuées explicitement aux communautés. Depuis la modification de l'article 19 de cette loi spéciale par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les régions peuvent régler les matières réservées. De plus, l'article 10 vaut non seulement à l'égard du législateur fédéral, mais également à l'égard des communautés et des régions entre elles.

Le Gouvernement observe aussi que l'on ne peut raisonnablement contester qu'il soit satisfait aux conditions d'application de l'article 10. L'organisation des enquêtes publiques en question, du moins si elle entend associer réellement le citoyen à l'élaboration de règlements d'urbanisme et de plans d'aménagement, ne saurait se concevoir sans recourir aux moyens de communication modernes. Enfin, l'on ne voit pas comment les dispositions litigieuses pourraient entraver de manière excessive la programmation des émissions radiodiffusées et télévisées, vu le champ d'application restreint de l'habilitation accordée, tant au niveau matériel qu'au niveau territorial, et compte tenu du fait que des règles analogues étaient applicables par le passé.

- B -

B.1.1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme remplace, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

L'ordonnance dispose en son article 2 que le développement de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce compris l'aménagement de son territoire, est fixé par le plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol, le plan communal de développement et le plan particulier d'affectation du sol et détermine le contenu et la procédure d'élaboration de ces plans.

L'ordonnance prévoit en outre la possibilité de fixer des règlements régionaux et communaux d'urbanisme et en règle le mode d'élaboration.

B.1.2. Les articles 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} et 165 de l'ordonnance, qui font l'objet de la question préjudicielle, soumettent les projets des divers plans et règlements d'urbanisme à une enquête publique. Ils prévoient en outre que l'enquête publique doit être annoncée par voie d'affichage dans une ou plusieurs communes, par un avis publié au *Moniteur belge* et

dans plusieurs journaux ainsi que par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat demande à la Cour si les dispositions précitées violent les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions en tant qu'elles habilent le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler l'annonce de certaines enquêtes publiques par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée.

B.1.3. L'article 39 de la Constitution, l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont transféré aux régions l'entière compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

En vertu de ces dispositions, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est compétent pour édicter des règles en matière d'élaboration de plans d'aménagement et de règlements d'urbanisme et peut garantir en la matière la participation des citoyens en prescrivant une enquête publique. De telles dispositions apparaissaient déjà aussi dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont le contenu a été pris en compte pour la définition des compétences à l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 627/10, pp. 80-81; *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-2, pp. 9-11).

Toutefois, une région ne peut exercer sa compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire en manière telle qu'elle porterait atteinte aux compétences exclusives des autres législateurs.

B.2.1. L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières culturelles visées à l'article 59*bis*, § 2, 1^o, de la Constitution [actuellement l'article 127, § 1er] sont :

[...]

6^o La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral ».

B.2.2. Cette disposition a transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, sous réserve de l'exception prévue par le législateur spécial. En vertu de cette disposition, les communautés sont compétentes pour déterminer le statut des services de radiodiffusion et de télévision et pour édicter des règles en matière de programmation et de diffusion des émissions, à l'exception toutefois des communications du Gouvernement fédéral.

B.2.3. Les dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 soumises au contrôle de la Cour imposent d'annoncer par voie radiophonique et télévisée les enquêtes publiques visées, avec la mention des dates de début et de fin de l'enquête, et chargent le Gouvernement de fixer les modalités d'exécution.

De telles annonces ou de tels avis sont étrangers au régime des communications gouvernementales pour lesquelles existe une réglementation spécifique élaborée par le législateur fédéral en ce qui concerne le Gouvernement fédéral et par les communautés en ce qui concerne les gouvernements de communauté et de région.

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne précise ni par quels services de radiodiffusion ou de télévision ni dans quelles conditions ces annonces doivent être faites et n'en règle pas la fréquence. Le soin de déterminer ces modalités est laissé au gouvernement de région.

B.2.4. En raison de la généralité des termes utilisés, les dispositions litigieuses, qui prévoient une annonce obligatoire à la radio et à la télévision, permettent que le Gouvernement de région impose de manière unilatérale des obligations aux services de radio et de télévision, affectant ainsi la programmation et les grilles d'émission. 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.

B.3.1. Cet article 10 dispose :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. »

Conformément à cette disposition, les régions peuvent régler une matière qui relève de la compétence de l'État ou des communautés, dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour l'exercice d'une de leurs compétences propres. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi doit cependant satisfaire à la double condition que la matière ainsi réglée par une région se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale.

B.3.2. Une distinction doit être faite, en l'espèce, entre les plans et règlements régionaux d'urbanisme (articles 18, 28 et 165 de l'ordonnance litigieuse), d'une part, et les plans et règlements communaux d'urbanisme (articles 39, 42, 52, 56 et 58^{ter} de l'ordonnance litigieuse), d'autre part.

S'agissant des plans et règlements communaux, 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.

B.3.3. La situation est différente en ce qui concerne le plan régional de développement, le plan régional d'affectation du sol et les règlements régionaux d'urbanisme. Pour ceux-ci,

le législateur régional bruxellois a raisonnablement pu estimer nécessaire de garantir une publicité plus 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 façon 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 ne violent pas les règles établies pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprétés dans le sens précisé au B.3.4, les articles 18, 28 et 165 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme ne violent pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- En tant qu'ils prévoient que l'enquête publique visée dans ces dispositions est annoncée par un communiqué diffusé par voie radiophonique et télévisée selon les modalités fixées par le Gouvernement, les articles 39, 42, 52, 56 et 58^{ter} de l'ordonnance précitée violent les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 novembre 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève