

Rolnummer 1013

Arrest nr. 73/97
van 25 november 1997

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} en 165 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 62.599 van 16 oktober 1996 in zake de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (B.R.T.N.), tegen het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 november 1996, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} en 165 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende organisatie van de planning en de stedenbouw de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in zoverre ze de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe machtigen de aankondiging van bepaalde openbare onderzoeken door een mededeling op radio en televisie te regelen ? »

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

Op 27 januari 1994 heeft de B.R.T.N. bij de Raad van State een beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 9, eerste lid, van 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, genomen ter uitvoering van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

In verscheidene artikelen voorziet die ordonnantie in een aankondiging van een openbaar onderzoek op radio en televisie en preciseert dat dit gebeurt volgens de door de Regering bepaalde regels.

Ter uitvoering daarvan bepaalt het besluit van 23 november 1993 dat het bedoelde openbaar onderzoek, naar gelang van het geval, onder meer door de Regering of door de gemeente, wordt aangekondigd door een mededeling op radio en televisie van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (B.R.T.N.) en van de « Radio-Télévision Belge de la Communauté française (R.T.B.F.) », en regelt het ook de frequentie van die mededelingen.

Volgens de B.R.T.N. is de ordonnantie van 29 augustus 1991 strijdig met de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen en kan ze om die reden geen grondwetsconforme rechtsgrond geven aan het bestreden besluit, wat er de Raad van State toe brengt een prejudiciële vraag te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 25 november 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 5 december 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 december 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de B.R.T.N., Auguste Reyerslaan 52, 1043 Brussel, bij op 20 januari 1997 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7-9, 1000 Brussel, bij op 20 januari 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 20 januari 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 14 februari 1997 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de B.R.T.N., bij op 14 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 17 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 19 maart 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 april 1997 en 28 oktober 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 25 november 1997 en 25 mei 1998.

Bij beschikking van 30 september 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 oktober 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 30 september 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 28 oktober 1997 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. D. Lindemans, advocaat bij de balie te Brussel, voor de B.R.T.N.;
 - . Mr. P. Hofströssler *loco* Mr. F. Maussion, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
 - . Mr. I. Mertens *loco* Mr. V. Thiry, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.1.1. De regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn niet geschonden door de ordonnantie van 29 augustus 1991 in zoverre deze in verscheidene bepalingen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe machtigt de aankondiging van bepaalde openbare onderzoeken door een mededeling op radio en televisie te regelen.

A.1.2. In hoofdorde wordt aangevoerd dat de betwiste bepalingen van de ordonnantie niet de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie, zoals bedoeld in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, regelen. Ze leggen louter het beginsel en de modaliteiten van de openbare onderzoeken inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening vast, wat behoort tot de gewestelijke bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, waarin artikel 6, § 1, I, van de voormelde bijzondere wet voorziet.

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de materie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening volledig aan de gewesten werd overgedragen, met inbegrip van de regels inzake administratieve procedures in het kader van vergunningen en in het kader van de opmaak van bestemmingsplannen en/of stedenbouwkundige verordeningen, waartoe de betwiste bepalingen behoren.

Uit de wordingsgeschiedenis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat de in artikel 6, § 1, I, 1°, bedoelde aangelegenheid de materies bevat die vroeger waren geregeld door de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. In die wet was bepaald dat het openbaar onderzoek in het kader van de totstandkoming van ontwerpen van streekplan en van gewestplannen werd aangekondigd door een bericht uitgezonden door het Nationaal Instituut voor Radio-omroep.

De gewestelijke decreetgever dient er wel over te waken dat hij de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid inzake radio-omroep en televisie niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt. De aankondigingen van de openbare onderzoeken zoals bedoeld in de betwiste bepalingen hebben echter noodzakelijkerwijze slechts een marginale invloed op het beheer van de programmatie door de gemeenschappen.

A.1.3. Subsidiair, indien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op grond van haar bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw niet bevoegd zou zijn om de aankondiging van openbare onderzoeken door een mededeling op radio en televisie te regelen - *quod non* - dan nog put zij die bevoegdheid uit artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De bedoelde aankondigingen zijn een noodzakelijk instrument inzake ruimtelijke ordening omdat de effectiviteit van het openbaar onderzoek ervan afhangt, wat ook al bleek uit de genoemde wet van 29 maart 1962. Daarenboven leent het vaststellen van de programma's van de B.R.T.N. zich tot een differentiële regeling en is de weerslag op de aan de gemeenschappen voorbehouden aangelegenheid marginaal. De betwiste bepalingen voldoen derhalve aan de voorwaarden die door het Hof voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden gesteld.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat geen redelijk motief denkbaar is waarom de gewesten niet in dezelfde mate als de gemeenschappen zouden moeten kunnen beschikken over het gebruik van de moderne openbare communicatiemiddelen bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden.

A.1.4. In uiterst ondergeschikte orde voert het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan dat de betwiste bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 de radio- en televisieomroepen niet verplichten tot het kosteloos uitzenden van de bedoelde aankondigingen. Ze verplichten enkel de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om bepaalde openbare onderzoeken op radio en televisie aan te kondigen. Het komt aan die Regering toe uit te maken hoe ze die verplichting nakomt, bijvoorbeeld door het sluiten van overeenkomsten met bepaalde radio- en televisieomroepen om die mededelingen tegen betaling uit te zenden. Een dergelijke lezing van de betwiste bepalingen is restrictiever, doch hoe dan ook grondwetsconform.

Memorie van de B.R.T.N.

A.2.1. Door, op grond van de gewestelijke bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, ook te voorzien in mededelingen op radio en televisie heeft de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw de artikelen 59bis, §§ 2 en 4, (oud) en 127, §§ 1 en 2, (oud) van de Grondwet, artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen geschonden, zeker in zoverre moet worden aangenomen dat die ordonnantie ter zake onbeperkte macht zou verlenen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

A.2.2. Voor de Raad van State heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ter zake verweer gevoerd. Anticiperend op dat verweer laat de B.R.T.N. gelden wat volgt.

Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering regelen de betwiste bepalingen geen « aangelegenheid van de telecommunicatie », maar enkel een modaliteit van een openbaar onderzoek inzake stedenbouw, wat behoort tot de gewestelijke bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening. Zij verwijst in dat verband naar het arrest van het Hof nr. 25 van 26 juni 1986.

Het kan evenwel niet worden ontkend dat, bij de inwerkingstelling van zijn bevoegdheid, de gewestelijke ordonnantiegever in conflict is gekomen met gemeenschapsbevoegdheden inzake radio en televisie, zelfs al blijft dat conflict beperkt tot « modaliteiten » van uitoefening van een gewestelijke bevoegdheid, zonder de gemeenschapsaangelegenheid « radio-omroep en televisie » materieel te regelen.

De verwijzing naar het arrest nr. 25 van 26 juni 1986 is niet dienstig, nu de Grondwetgever en de bijzondere wetgever - anders dan de hypothese gesteld in dat arrest - wel hebben bepaald dat de bevoegdheid inzake radio en televisie een gemeenschapsaangelegenheid is.

Het feit dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen heeft gemaakt bij het ontwerp van besluit tot uitvoering van de betwiste artikelen, sluit de illegaliteit van het uitvoeringsbesluit niet uit. De Raad van State heeft geen advies uitgebracht over de gewraakte tekst van de ordonnantie, omdat die pas na het advies, in de loop van het debat, met een amendement is toegevoegd. Ook op dat punt is het verweer van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering derhalve niet dienstig.

A.2.3. Subsidiair laat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelden dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rechtsgrond kan verlenen aan de betwiste ordonnantie bepalingen.

Tegen een uitdrukkelijke bevoegdheidsbepaling van de gemeenschappen in, vermag artikel 10 evenwel geen residuaire of impliciete bevoegdheidsruimte te scheppen voor de gewesten.

De aangevoerde bevoegdheidsverdelende bepalingen worden geschonden door de bekritiseerde artikelen van de ordonnantie, zo al niet in hun geheel en zonder meer, dan toch minstens in zoverre zij op onbegrensde wijze machtigen tot een onbeperkte ingreep in de programmatie van radio en televisie met het oog op berichtgeving over stedenbouwkundige openbare onderzoeken.

Verder dient de Brusselse Hoofdstedelijke Regering minstens aan te tonen, wil een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rechtens verantwoord zijn, dat dit beroep noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.

A.2.4. Al evenmin dienstig is het verweer geput uit het bestaan van een soortgelijke omroepverplichting in de stedenbouwwet. Die wet bood geen grondslag voor verplichte berichtgeving over openbare onderzoeken inzake bijzondere plannen van aanleg en hun wijzigingen, en evenmin voor televisie-uitzendingen. Ze bepaalde bovendien dat driemaal een bericht moest worden omgeroepen, terwijl de ordonnantie een onbeperkte machtiging geeft, waarvan in de praktijk door de Regering ook gebruik is gemaakt door in het uitvoeringsbesluit van 23 november 1993 te voorzien in ten minste vier aankondigingen, wanneer het een ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan of van gewestelijk bestemmingsplan of van gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreft, en door te voorzien in een rechtstreekse toegang tot de ether voor de Regering en de gemeentelijke overheden.

Bovendien is de desbetreffende bepaling van de stedenbouwwet gewijzigd voor het Vlaamse Gewest, zodat thans in dat Gewest geldt dat het openbaar onderzoek omtrent het ontwerp-gewestplan wordt aangekondigd door, onder meer, een bericht dat driemaal door de B.R.T.N.-radio wordt uitgezonden. De beperking van de bekendmakingsverplichting tot plannen die niet louter van lokaal belang zijn, blijft gehandhaafd.

Memorie van de Waalse Regering

A.3.1. Op het vlak van de ruimtelijke ordening vormen de plannen van aanleg en de stedenbouwkundige verordeningen de belangrijkste juridische instrumenten en houden ze de meeste rechten en verplichtingen voor particulieren in. Sinds de organieke wet van 29 maart 1962 werd het belang van de deelname van particulieren aan de totstandkoming van die plannen via het openbaar onderzoek sterk beklemtoond, wat door de betwiste ordonnantie wordt bevestigd.

Teneinde een optimale deelname van de burgers aan de totstandkoming van de instrumenten inzake ruimtelijke ordening te verzekeren, moeten de betrokkenen op de hoogte worden gebracht. De audiovisuele media zijn daartoe, meer dan de aanplakking of de mededeling via de geschreven pers, bij uitstek geschikt.

Krachtens artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gemeenschappen bevoegd voor de radio-omroep en de televisie, de mededelingen van de federale Regering uitgezonderd. Die bepaling werd overgenomen uit de wet van 21 juli 1971, toen de gewesten geen eigen rechtspersoonlijkheid noch eigen instellingen hadden. Ze moet thans zo worden gelezen dat ze een bijkomende uitzondering maakt op de bevoegdheid van de gemeenschappen, namelijk het uitzenden van mededelingen van de gewestregeringen in aangelegenheden die hun zijn toegewezen. Niets staat toe te beweren dat artikel 4, 6°, van de bijzondere wet enkel aan de federale en de gemeenschapsregeringen de mogelijkheid zou voorbehouden regeringsmededelingen uit te zenden, met uitsluiting van de gewesten.

A.3.2. Mocht het Hof niet aannemen dat het gewest zijn bevoegdheid ter zake put uit bovenvermelde bepaling van de bijzondere wet, dan nog zijn de gewesten op grond van artikel 6, § 1, I, P, van dezelfde bijzondere wet bevoegd. Tot de gewestbevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening behoort het regelen van het openbaar onderzoek in het kader van de totstandkoming van plannen van aanleg en stedenbouwkundige verordeningen. Dankzij de aankondiging door mededelingen via radio en televisie kan het gewest zijn bevoegdheid ten volle, adequaat en op doeltreffende wijze uitoefenen. De organieke wet van 29 maart 1962 voorzorg trouwens reeds in soortgelijke bepalingen.

De Brusselse Hoofdstedelijke wetgever heeft zich beperkt tot wat absoluut noodzakelijk is voor het voeren van een doeltreffend en op deelname van de burger afgestemd beleid, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen, het te voeren beleid in de audiovisuele sector niet in het geding is en niet wordt geraakt aan de programmatievrijheid van de gemeenschappen, noch aan de modaliteiten betreffende de uitzending en de ontvangst van de programma's. De Raad van State heeft trouwens in zijn advies bij de totstandkoming van de betwiste bepalingen geen voorbehoud bij de gewestbevoegdheid gemaakt.

A.3.3. In uiterst ondergeschikte orde vinden de betwiste bepalingen een grondslag in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er werd immers reeds aangetoond dat het gebruik van audiovisuele middelen noodzakelijk is voor het voeren van een efficiënt beleid en dat de weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid marginaal is.

Ten slotte heeft de wetgever, door de Regering te machtigen tot het vaststellen van nadere regels, aan deze laatste geen ruimere bevoegdheid toegekend dan die welke hij krachtens de bevoegdheidverdelende regels bezat.

Memorie van antwoord van de B.R.T.N.

A.4.1. Met betrekking tot de memorie van de Waalse Regering merkt de B.R.T.N. op dat wat het belang van de aankondiging van openbare onderzoeken betreft, die aankondigingen in werkelijkheid niet zo belangrijk worden geacht als de Waalse Regering beweert. Vele gemeentebesturen vergeten blijkbaar om het omroepen ervan te vragen. Dit blijkt uit een vergelijking tussen, enerzijds, de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot goedkeuring van bijzondere bestemmingsplannen van gemeenten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die werden gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* in 1995, 1996 en 1997 en, anderzijds, de aanvragen van gemeentebesturen om openbare onderzoeken aan te kondigen, die de B.R.T.N. hebben bereikt in 1994 tot op heden.

A.4.2. Het standpunt van de Waalse Regering, dat artikel 4, eerste lid, 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo moet worden uitgelegd dat daarin « impliciet een bijkomend voorbehoud » ten gunste van de gewestregeringen is ingeschreven, berust op een foutieve interpretatie. Die uitzondering voor « mededelingen van de federale Regering » vindt haar bestaansreden niet in het voorhanden zijn van materiële federale bevoegdheden, waaromtrent de federale Regering volgens het standpunt van de Waalse Regering allerlei mededelingen van welke aard ook zou kunnen doen. Alhoewel die mededelingen een wisselende inhoud kunnen hebben en hun betekenis ook metertijd is gewijzigd, gaat het niettemin steeds om eenmalige mededelingen over het werk van de Regering zelf. Voor de federale regeringsmededelingen is de rechtsgrond te vinden in het voormeld artikel 4, eerste lid, 6. Voor de mededelingen van de Vlaamse Regering en van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is die rechtsgrond de artikelen 25 en 26 van de gecoördineerde mediadecreten. Het gaat in al die gevallen om mededelingen, verzorgd door de regering zelf. Personeel van de uitzendinstituten komt er bij de opname en de uitzending niet aan te pas, behalve voor de aankondiging van de regeringsmededeling.

Dat stelsel is niet van toepassing op de aankondigingen van openbare onderzoeken inzake stedenbouw. Bovendien is die verantwoording van de betwiste bepalingen met een beroep op het voorbehoud voor « mededelingen van de federale Regering » des te minder dienstig nu vele van de betwiste bepalingen ook aan de gemeentebesturen zeggenschap geven om aankondigingen te laten verrichten.

Ook de subsidiair aangevoerde verantwoording, namelijk dat de bevoegdheid tot het verplichten om aankondigingen inzake openbare onderzoeken met betrekking tot bestemmingsplannen en bouwverordeningen om te roepen via radio en televisie besloten zou liggen in de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, kan niet overtuigen. De absolute noodzaak van een zo verregaande inmenging van de Regering en van de gemeentebesturen in de programmatie van de B.R.T.N. wordt op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt.

A.4.3. Ten slotte faalt ook het nog meer ondergeschikt beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals de B.R.T.N. reeds heeft aangetoond in haar vorige memorie.

A.4.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt in hoofdorde dat de bevoegdheid om aankondigingen door de B.R.T.N. te kunnen bevelen besloten ligt in de materiële bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.

Voor een dergelijke impliciete bevoegdheid, begrepen in de materiële bevoegdheid, is er naar het oordeel van de B.R.T.N. geen ruimte binnen de bijzondere wet. Er ontstaat immers hoe dan ook een bevoegdheidsconflict dat met de ter beschikking staande grondwets- en wetsbepalingen moet worden opgelost, maar niet door aan een materiële bevoegdheidsregel een ruimere draagwijdte te geven dan hij heeft. Dat bevoegdheidsconflict ontstaat meer bepaald tussen de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en de algemene culturele bevoegdheid bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1^o, (oud) van de Grondwet en zoals omschreven in artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Krachtens die laatste bepalingen heeft de gemeenschapsdecreetgever aan de B.R.T.N. de uitsluitende bevoegdheid verleend om haar programma-aanbod en uitzendschema vast te stellen (artikel 5 van de gecoördineerde mediadecreten). De enige « aantasting » van die autonomie die de B.R.T.N. « moet » gedogen zijn : de mededelingen van de federale Regering, de mededelingen van de Vlaamse Regering en van de Nederlandstalige leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de zogenoemde uitzendingen door derden. Materiële bevoegdheden inzake stedenbouw verantwoorden een verdere aantasting van die door de gemeenschapswetgever toegekende programmeringsautonomie niet en evenmin de aantasting van de bevoegdheid van de gemeenschapsregelgever zelf door de gewestregelgever.

Wat betreft het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet verwijst de B.R.T.N. naar haar vorige memorie.

A.4.5. Wat ten slotte het volstrekt subsidiair aangevoerde punt betreft, namelijk dat een grondwetsconforme interpretatie van de betwiste ordonnantiebepalingen zou kunnen worden gevonden in een interpretatie waarbij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering overeenkomsten zou kunnen sluiten met de openbare omroepen om de aankondigingen tegen betaling te laten plaatsvinden, moet worden opgemerkt dat de ordonnantie dat voorbehoud niet bevat en een veel ruimere bevoegdheid geeft aan de Brusselse Regering, waarvan zij overigens ook gebruik heeft gemaakt.

Bovendien moet worden bedacht dat, zo de gewestoverheden of gemeenten boodschappen of aankondigingen willen doen uitzenden, zij - ook zonder dat daartoe enige bevoegdheidsmiskennende bepaling bestaat - net als de federale overheden of de gemeenschapsoverheden, die de programmeringsautonomie van de B.R.T.N. respecteren, een beroep kunnen doen op de door de B.R.T.N. zelf georganiseerde mogelijkheden daartoe : de B.R.T.N. kan zowel op de radio als op de televisie boodschappen van algemeen nut uitzenden overeenkomstig de gecoördineerde mediadecreten. Bovendien biedt de B.R.T.N. de mogelijkheid om ruimte te huren op de teletekstpagina's. Die mogelijkheden moeten volstaan om het beoogde doel te bereiken, zonder enige bevoegdheidsoverschrijding, en zij respecteren de decretaal georganiseerde programmeringsautonomie van de B.R.T.N.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.5.1. De Waalse Regering herhaalt haar standpunt dat niets toestaat te beweren dat artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel aan de federale en de gemeenschapsregeringen de mogelijkheid zou voorbehouden om regeringsmededelingen uit te zenden, met uitsluiting van de gewestregeringen. In die interpretatie zou die bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden.

A.5.2. De Waalse Regering neemt verder de argumentatie over uit haar memorie en uit de memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met betrekking tot de gewestbevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en besluit dat de gewestwetgever door de uitoefening van zijn bevoegdheid ter zake geen inbreuk heeft gemaakt op artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ze herhaalt ook dat in ondergeschikte orde artikel 10 van de bijzondere wet een rechtsgrond kan zijn voor de betwiste bepalingen.

Wat betreft de kritiek van de B.R.T.N. dat de betwiste bepalingen de bevoegdheidverdelende regels zouden schenden omdat de erin vervatte machtiging te ruim zou zijn, antwoordt de Waalse Regering dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad aan zijn Regering geen bevoegdheid heeft toegekend die ruimer is dan die welke hij zelf krachtens de bevoegdheidverdelende regels bezit.

Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.6.1. Wat betreft de stelling in de memorie van de B.R.T.N. als zou uit de organieke wet van 29 maart 1962 geen argument kunnen worden afgeleid om de gewestbevoegdheid *in casu* te staven, omdat die wet geen identieke bepalingen inzake de aankondiging van openbare onderzoeken zou bevatten, antwoordt de Regering dat het volstaat dat die wet soortgelijke bepalingen bevatte om de noodzaak ervan aan te tonen.

A.6.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwerpt verder de stelling van de B.R.T.N. dat op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen afbreuk zou mogen worden gedaan aan de uitdrukkelijk aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden. Sinds de wijziging van artikel 19 van die bijzondere wet door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, kunnen de gewesten

de voorbehouden aangelegenheden regelen. Artikel 10 geldt bovendien niet enkel ten aanzien van de federale wetgever, maar ook ten aanzien van gemeenschappen en gewesten onderling.

Voorts kan volgens de Regering redelijkerwijze niet worden betwist dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 is voldaan. De organisatie van de bedoelde openbare onderzoeken, wil ze werkelijk de burger bij de totstandkoming van stedenbouwkundige voorschriften en plannen van aanleg betrekken, is niet denkbaar zonder een beroep op moderne communicatiemiddelen. Er is ten slotte ook niet in te zien hoe de betwiste bepalingen de programmering van radio en televisie op onevenredige wijze zou kunnen bemoeilijken, gezien het beperkte toepassingsgebied van de verleende machtiging, zowel materieel als territoriaal, en gezien het feit dat in het verleden soortgelijke regels van toepassing waren.

- B -

B.1.1. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw vervangt, voor wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

De ordonnantie bepaalt in artikel 2 dat de ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met inbegrip van de ruimtelijke ordening, wordt vastgelegd door het gewestelijk ontwikkelingsplan, het gewestelijk bestemmingsplan, het gemeentelijk ontwikkelingsplan en het bijzonder bestemmingsplan en regelt de inhoud en de procedure van totstandkoming van die plannen.

De ordonnantie voorziet tevens in de mogelijkheid tot vaststelling van gewestelijke en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en regelt de wijze van hun totstandkoming.

B.1.2. De artikelen 18, 28, 39, 42, 52, 56, 58^{ter} en 165 van de ordonnantie, die het voorwerp uitmaken van de prejudiciële vraag, onderwerpen de ontwerpen van de diverse plannen en van de stedenbouwkundige verordeningen aan een openbaar onderzoek. Ze schrijven tevens voor dat het openbaar onderzoek moet worden aangekondigd door aanplakking in een of meerdere gemeenten, door een bericht in het *Belgisch Staatsblad* en in enkele dagbladen en door een mededeling op radio en televisie volgens de door de Regering nader bepaalde regels.

De Raad van State vraagt het Hof of de voorgelegde bepalingen, in zoverre ze de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe machtigen de aankondiging van bepaalde openbare onderzoeken

door een mededeling op radio en televisie te regelen, de regels schenden die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

B.1.3. Artikel 39 van de Grondwet, artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen hebben de volledige bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening aan de gewesten overgedragen.

Krachtens die bepalingen is de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bevoegd voor het uitvaardigen van regels inzake de totstandkoming van plannen van aanleg en van stedenbouwkundige verordeningen en kan hij de betrokkenheid van de burgers daarbij waarborgen door het voorschrijven van een openbaar onderzoek. Dergelijke bepalingen kwamen ook al voor in de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, waarvan de inhoud medebepalend is geweest voor de bevoegdheidsomschrijving van artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (*Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 80-81; *Gedr. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, pp. 9-11).

Een gewest mag evenwel de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening niet op een zodanige wijze uitoefenen dat daardoor aan de exclusieve bevoegdheden van de andere wetgevers afbreuk wordt gedaan.

B.2.1. Artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2, 1^o, van de Grondwet [thans artikel 127, § 1] zijn :

[...]

6^o De radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de federale Regering uitgezonderd. »

B.2.2. Die bepaling heeft de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie in haar geheel naar de gemeenschappen overgeheveld behoudens de door de bijzondere wetgever bepaalde uitzondering. Krachtens die bepaling zijn de gemeenschappen bevoegd om het statuut van de omroepdiensten te bepalen en om regels uit te vaardigen inzake de programmatie en verdeling van de uitzendingen, met uitzondering evenwel van de mededelingen van de federale Regering.

B.2.3. De aan het Hof voorgelegde bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 leggen de verplichting op de bedoelde openbare onderzoeken aan te kondigen op radio en televisie, waarbij de begin- en einddatum van het onderzoek moet worden vermeld, en belasten de Regering met het uitwerken van de nadere regels.

Dergelijke aankondigingen of berichten zijn vreemd aan het stelsel van de regeringsmededelingen waarvoor, door de federale wetgever voor wat de federale Regering betreft en door de gemeenschappen voor wat de gemeenschaps- en gewestregeringen betreft, een specifieke regeling werd uitgevaardigd.

De Brusselse Hoofdstedelijke Raad specificeert niet door welke omroepdiensten, onder welke voorwaarden of met welke frequentie de bedoelde aankondigingen moeten gebeuren. Het regelen van die modaliteiten wordt overgelaten aan de gewestregering.

B.2.4. Door de algemeenheid van hun bewoordingen laten de betwiste bepalingen, die een verplichte aankondiging op radio en televisie opleggen, toe dat de Gewestregering eenzijdig verplichtingen oplegt aan de omroepdiensten waardoor aan de programmering en de verdeling van de uitzendingen wordt geraakt. 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.

B.3.1. Dat artikel 10 bepaalt :

« De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. »

Overeenkomstig die bepaling kunnen de gewesten een aangelegenheid regelen die onder de bevoegdheid van de Staat of van de gemeenschappen valt, voor zover dat noodzakelijk blijkt voor de uitoefening van een van hun eigen bevoegdheden. Om verenigbaar te zijn met het bij de bijzondere wet ingevoerde stelsel van de exclusieve bevoegdheden, moet het beroep op artikel 10 van die wet echter voldoen aan de dubbele voorwaarde dat de aldus door een gewest geregelde aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.3.2. *In casu* moet een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de gewestelijke plannen en de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen (de artikelen 18, 28 en 165 van de betwiste ordonnantie) en, anderzijds, de plannen op gemeentelijk vlak en de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen (de artikelen 39, 42, 52, 56 en 58^{ter} van de betwiste ordonnantie).

Wat de plannen en verordeningen op gemeentelijk vlak betreft, kan 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.

B.3.3. De situatie is anders wat het gewestelijk ontwikkelingsplan, het gewestelijk bestemmingsplan en de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen betreft. 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 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 niet de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen

en de gewesten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Geïnterpreteerd op de in B.3.4 gepreciseerde wijze, schenden de artikelen 18, 28 en 165 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

- De artikelen 39, 42, 52, 56 en 58^{ter} van de voormelde ordonnantie schenden de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen in zoverre ze voorschrijven dat het in die bepalingen bedoelde openbaar onderzoek wordt aangekondigd door een mededeling op radio en televisie volgens de door de Regering bepaalde nadere regels.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 november 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève