

Rolnummer 4398
Arrest nr. 7/2009 van 15 januari 2009

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 9, 24, 26 en 28 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 177.499 van 30 november 2007 in zake de gemeente Elsene en Willy Decourty tegen de politiezone Brussel-Hoofdstad-Elsene en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 december 2007, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 9, 24, 26 en 28 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij voor de vorming van de politiezones geen enkele voorwaarde noch regel opleggen, waardoor de Koning, ‘ bij een in Ministerraad overlegd besluit, de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor de toekenning van stemmen aan de leden van het politiecollege ’ (voormeld artikel 24) volkomen vrij kan bepalen, en zij het aldus mogelijk maken om binnen de politiezone Brussel-Hoofdstad-Elsene twee gemeenten te verenigen met sterk verschillende kenmerken, zowel op het vlak van hun respectief bevolkingscijfer als op dat van de oppervlakte van het te bestrijken grondgebied, alsook op het vlak van het personeelsbestand en bijgevolg van de verdeling van hun stemgewicht binnen de organen van de zone, in tegenstelling tot de vier andere grote steden van het land, die van hun kant eengemeentezones vormen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de gemeente Elsene, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, en Willy Decourty, in zijn hoedanigheid van burgemeester van de gemeente Elsene;

- de politiezone Brussel-Hoofdstad-Elsene, vertegenwoordigd door haar politiecollege, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1000 Brussel, Kolenmarkt 30;

- de Ministerraad.

De gemeente Elsene, Willy Decourty en de Ministerraad hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 juni 2008 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 15 juli 2008 na de partijen te hebben uitgenodigd zich ter terechtzitting nader te verklaren over de weerslag die artikel 184 van de Grondwet zou kunnen hebben op het antwoord dat op de prejudiciële vraag dient te worden gegeven.

Op de openbare terechtzitting van 15 juli 2008 :

- zijn verschenen :

- . Mr. A. Daout *loco* Mr. J. Sohier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de gemeente Elsene en Willy Decourty;

- . Mr. Q. Peiffer *loco* Mr. M. Uyttendaele en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel, voor de politiezone Brussel-Hoofdstad-Elsene;

. Mr. G. Pijcke, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

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

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De gemeente Elsene en haar burgemeester vragen aan de Raad van State de vernietiging van, enerzijds, het besluit van het politiecollege en van de politieraad van de politiezone Brussel-Elsene waarin de begroting van die zone werd goedgekeurd, alsook van de bijlagen bij die begroting en, anderzijds, het ministerieel besluit van 19 oktober 2004 waarin het beroep werd verworpen van de gemeente Elsene tegen de besluiten waarmee de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad de beraadslagingen over de begroting voor 2004 heeft goedgekeurd en de bijdrage van de gemeente Elsene tot de politiezone Brussel-Elsene op 13 993 496,02 euro heeft vastgesteld.

De verzoekende partijen voor de Raad van State klagen aan dat die beslissingen de artikelen 10, 11, 41 en 162 van de Grondwet, de artikelen 133 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 40, zesde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, schenden en dat zij geen wettelijke grondslag hebben.

In het eerste onderdeel van hun enige middel stellen de verzoekende partijen dat ze hun gemeentelijke bevoegdheden inzake politie verloren hebben ten voordele van de stad Brussel. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 april 2000 houdende de indeling van het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in politiezones, worden hun immers beslissingen opgelegd met grote budgettaire gevolgen, enkel doordat er binnen de organen van de politiezone volgens het censuskiesrecht wordt gestemd.

In een dergelijke context zou de toepassing van artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 2000, dat de rechtstreekse aanleiding vormt voor die ongrondwettige situatie, dienen te worden geweigerd, zodat de bestreden akten elke wettelijke grondslag verliezen.

In het tweede onderdeel van hun enige middel klagen de verzoekende partijen voor de Raad van State aan dat de bestreden akten werden aangenomen of dat er beslissingen mee werden goedgekeurd die werden aangenomen door gebruik te maken van een norm die vervat is in het koninklijk besluit van 2 april 2004 en die als onwettig moet worden beschouwd omdat ze het de gemeente Elsene niet mogelijk maakt om de berekening van de « politienorm » te begrijpen die het aantal binnen de organen van de politiezone toegekende stemmen bepaalt, noch om de verdeelsleutel te controleren die op de gemeente werd toegepast. Artikel 40, zesde lid, van de wet van 7 december 1998 legt de Koning echter op de nadere regels betreffende de berekening van de dotaties, hun verdeling en de wijze waarop ze worden uitbetaald, vast te leggen.

In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen de Raad van State om het Hof daarover een vraag te stellen. De Raad van State stelt vast dat de discriminatie waarover de verzoekende partijen klagen, gesteld dat ze vaststaat, in de eerste plaats haar oorsprong lijkt te vinden in de wet van 7 december 1998, en acht het bijgevolg noodzakelijk om de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de verzoekende partijen voor de Raad van State*

A.1. Volgens de rechtspraak van het Hof is het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie ook van toepassing tussen gemeenten. De in het geding zijnde bepalingen leiden echter tot een niet te verantwoorden verschil in behandeling ten nadele van de gemeente Elsene. De artikelen 24 en volgende van de wet van 7 december 1998 ontnemen haar immers elke beslissingsbevoegdheid binnen het college en de raad van de politiezone, aangezien een stelsysteem volgens het censuskiesrecht wordt ingevoerd en voor zover de enige partner van de zone - de stad Brussel - beslist om af te wijken van de consensuspraktijk.

De situatie van de gemeente Elsene is heel uniek : enerzijds vormen de vier andere grote steden van het land « buiten categorie » een eengemeentezone; anderzijds zijn de andere gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest samengesteld uit minstens drie partners, wat de stemgewichten van elke gemeente niet vastlegt. Dat verschil in behandeling heeft dramatische gevolgen voor de gemeente Elsene, die de enige van het land is die haar gemeentelijke autonomie inzake politie heeft verloren.

Rekening houdende met haar bevolking, met de oppervlakte van het te bestrijken grondgebied en met het aantal politiemansschappen, kan de situatie van de stad Brussel immers niet worden vergeleken met die van een andere grote stad.

A.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 december 1998 blijkt dat de wetgever geen afbreuk heeft willen doen aan de prerogatieven van elke gemeente. Door nochtans in geen enkel correctiemechanisme te voorzien, en tevens aan de Koning de bevoegdheid te delegeren om het grondgebied van het Koninkrijk in politiezones op te splitsen, zonder enige minimale beperking of aanwijzing, hebben de in het geding zijnde bepalingen aanleiding gegeven tot een discriminerende situatie die enkel de gemeente Elsene benadeelt ten opzichte van alle andere gemeenten van het land.

A.3.1. Volgens de rechtspraak van het Hof is een delegatie van bevoegdheden die wordt toegekend door de wetgevende macht aan de uitvoerende macht niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Dat is zeker niet het geval voor wat betreft artikel 24 van de in het geding zijnde wet, waarvan het derde lid de Koning de ganse bevoegdheid geeft om de nadere regels te bepalen die in acht moeten worden genomen voor de toekenning van stemmen aan de leden van het politiecollege, zonder enige duidelijke omschrijving te vermelden noch enig essentieel element daaromtrent te bepalen, wat tot de discriminerende situatie heeft geleid die wordt aangeklaagd voor de Raad van State.

Bovendien, hoewel de huidige situatie de stad Brussel de volledige autonomie verleent om haar eigen prerogatieven ter zake te beheren, zou dat element de aangeklaagde discriminatie niet kunnen verantwoorden, aangezien het geenszins noodzakelijk of nuttig is dat, om haar eigen politie zo goed mogelijk te beheren, de stad Brussel al haar maatregelen dient op te leggen aan de gemeente Elsene.

A.3.2. Verzocht zich nader te verklaren over de weerslag die artikel 184 van de Grondwet zou kunnen hebben op het antwoord dat dient te worden gegeven op de prejudiciële vraag, merkt de gemeente Elsene op dat het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 184 van de Grondwet te dezen wel degelijk toepassing vindt, aangezien het erop aankomt de organisatie en de bevoegdheden van de politiediensten te regelen.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan de Koning ertoe worden gebracht bepaalde detailkwesties ter zake te regelen voor zover de essentiële elementen werden vastgesteld door de wetgever.

Te dezen heeft de indeling van het grondgebied in politiezones een essentieel karakter, zoals blijkt uit de procedurele waarborgen die werden ingevoerd bij artikel 9 van de in het geding zijnde wet.

*Standpunt van de politiezone Brussel-Elsene*

A.4. Het is verkeerd aan te nemen dat artikel 24 van de wet van 7 december 1998 de Koning, bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor de toekenning van stemmen aan de leden van het politiecollege, volkomen vrij heeft laten bepalen. Het eerste lid van dat artikel bepaalt immers dat binnen elk politiecollege elke burgemeester over een aantal stemmen beschikt naar evenredigheid van de minimale politiedotatie die zijn gemeente in de meergemeentezone inbrengt. De Koning kan de in het geding zijnde regels dus slechts bepalen voor zover ze het elke burgemeester van een meergemeentepolitiezone mogelijk maken te beschikken over een aantal stemmen naar evenredigheid van de minimale politiedotatie die zijn gemeente in de zone inbrengt. Het betreft hier slechts een formele taak van tenuitvoerlegging.

A.5. Het is eveneens onjuist te beweren dat de in het geding zijnde bepalingen geen enkele voorwaarde of regel zouden opleggen voor de vorming van de politiezones en zo de vorming van zones mogelijk zouden maken waarbij een « normale » gemeente zou worden samengevoegd met een van de vijf grote steden « buiten categorie », zonder dat de verdeling van het stemgewicht binnen de organen van de zone erdoor wordt aangetast.

Van de in het geding zijnde bepalingen zou immers enkel artikel 9 van de wet van 7 december 1998 aan de oorsprong kunnen liggen van de aangevoerde discriminatie. Er dient echter te worden vastgesteld dat die bepaling zowel in nadere regels als in voorwaarden voorziet omtrent de vorming van de politiezones.

Wat betreft de nadere regels, is bepaald dat de Koning het grondgebied enkel in politiezones kan verdelen op voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, na advies van de betrokken burgemeesters, gouverneurs en procureurs-generaal en bij een in Ministerraad overlegd besluit.

Met betrekking tot de voorwaarden die worden gesteld voor de vorming van de politiezones, bepaalt artikel 9 van de in het geding zijnde wet nog dat die zones het grondgebied van de gerechtelijke arrondissementen niet mogen overschrijden en dat het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in politiezones wordt verdeeld.

A.6.1. Voor het overige is de categorie van de meergemeentepolitiezones niet vergelijkbaar met die van de eengemeentepolitiezones die de vier andere grote steden van het land vormen. De eengemeentezone heeft immers geen andere rechtspersoonlijkheid dan die van de gemeente of van de stad die de zone vormt en ze wordt rechtstreeks bestuurd door het gemeentecollege of de gemeenteraad.

Er kan dus geen enkele discriminatie tussen die zones bestaan, omdat ze niet tot vergelijkbare categorieën behoren. De eengemeentepolitiezone en de meergemeentepolitiezone identiek behandelen, wat betreft de verdeling van het stemgewicht, is eveneens onmogelijk.

A.6.2. Verzocht zich nader te verklaren over de weerslag die artikel 184 van de Grondwet zou kunnen hebben op het antwoord dat dient te worden gegeven op de prejudiciële vraag, is die partij van mening dat die bepaling niet een van de toetsingsnormen is die tot de bevoegdheid van het Hof behoren. Ze zou echter kunnen worden gecombineerd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De in het geding zijnde wet werd aangenomen vóór de wijziging van artikel 184 van de Grondwet. De Grondwetgever heeft de in het geding zijnde wet dus willen dekken, met inbegrip van de erin vervatte delegaties.

Bovendien kan artikel 9 van de wet van 7 december 1998 niet los worden gelezen van artikel 22bis van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 13 juli 2001. Dat artikel betreft specifiek de politiezone Brussel-Elsene. Op dat punt bevestigt het dus de delegatie die aan de Koning wordt verleend bij artikel 9 van de in het geding zijnde wet.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.7. In de eerste plaats betwist de Ministerraad de bevoegdheid van het Hof om op de gestelde prejudiciële vraag te antwoorden. Het Hof toetst immers niet de grondwettigheid van de besluiten en verordeningen. Het weigert eveneens uitspraak te doen over de manier waarop een wetskrachtige norm door de uitvoerende macht

ten uitvoer werd gelegd. Te dezen betreft de prejudiciële vraag echter een verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing door de Koning van de in het geding zijnde wetsbepalingen. Dat verschil in behandeling is in beginsel zelfs niet vervat in de in het geding zijnde wet.

A.8. Subsidiair betwist de Ministerraad het discriminerende karakter van de manier waarop de politiezones worden gevormd, van de regels ter verdeling van de stemmen binnen de organen van de politiezones en van het verschil in behandeling tussen de situatie van de politiezone Brussel-Elsene en de zones van de vier andere grote steden van het land.

A.9. De vorming van de verschillende politiezones, geregeld door artikel 9 van de in het geding zijnde wet, is vrij en ongedwongen. Elke gemeente kan ervoor kiezen om zich met andere te verenigen om een meergemeentezone met rechtspersoonlijkheid te creëren of om zelfstandig te blijven, als eengemeentezone. Op dezelfde wijze kunnen de gemeenten ervoor kiezen om de oude « interpolitiezones » over te nemen of politiezones te vormen met een ander territoriaal ambtsgebied.

Te dezen is het op een vrije en weloverwogen manier dat de gemeenten Elsene en Brussel-Hoofdstad hebben besloten om de politiezone Brussel-Elsene te vormen. Bovendien is de gemeente Elsene toetreden met volledige kennis van de mechanismen ter verdeling van de stemmen binnen de organen van de politiezone.

A.10. De verdeling van de stemmen binnen de organen van de politiezone wordt geregeld door de artikelen 24, 26 en 28 van de in het geding zijnde wet. Wat betreft het politiecollege, voert de wetgever een meervoudig stelsysteem in. Wat betreft de politieraad, onderscheidt de wetgever de aangelegenheden van algemene aard en de aangelegenheden betreffende de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekeningen waarvoor een stelsysteem geldt dat identiek is aan het systeem waarin is voorzien voor het politiecollege.

Door rekening te houden met de vertegenwoordiging van elke gemeente op basis van haar bevolkingscijfer of haar bijdrage in de financiering van de politiezone, heeft de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden. Het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging is immers een wettig en unaniem aanvaard beginsel, zelfs als dat inhoudt dat aan de vertegenwoordigers van de minderheid bepaalde beslissingen worden opgelegd.

A.11.1. Ten slotte berust het verschil in behandeling tussen de politiezone Brussel-Elsene en de vier eengemeentepolitiezones die de vier andere grote steden van het land vormen, mocht dat voortvloeien uit de bestreden wet, op een redelijke verantwoording. De gemeenten kunnen immers hun controle blijven uitoefenen op de eengemeentepolitiezones volgens de regels die gelden voor de gemeentelijke structuren. Aan de andere kant dienen de gemeenten die deelnemen aan een meergemeentezone, noodzakelijkerwijze te aanvaarden dat ze die controlebevoegdheid met andere gemeenten dienen te delen.

A.11.2. Verzocht zich nader te verklaren over de weerslag die artikel 184 van de Grondwet zou kunnen hebben op het antwoord dat dient te worden gegeven op de prejudiciële vraag, is de Ministerraad van mening dat het Hof enkel kan kennisnemen van artikel 184 van de Grondwet via het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid met betrekking tot de organisatie en de werking van de politiediensten dient op redelijke wijze te worden geïnterpreteerd. Delegaties moeten dus kunnen worden toegestaan, zoals trouwens blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

Te dezen werden de essentiële elementen van de reglementering vastgesteld door de wetgever. Wat betreft de indeling van het grondgebied in politiezones heeft de wetgever aldus vereist dat de zones eengemeentezones of meergemeentezones zouden zijn en dat ze, in dat laatste geval, rechtspersoonlijkheid zouden hebben. Voor het overige is het moeilijk denkbaar dat de wetgever in staat zou zijn geweest de procedure voor de raadpleging van de lokale overheden waarin hij voorziet in artikel 9 van de in het geding zijnde wet tot in de details te regelen. Een machtiging aan de Koning ter zake kon dus redelijkerwijs als doeltreffender worden beschouwd.

- B -

B.1.1. Artikel 9 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt :

« Na advies van de betrokken burgemeesters, die de gemeenteraden dienaangaande raadplegen, van de procureur-generaal en van de gouverneur over een voorstel tot indeling door de minister van Binnenlandse Zaken, verdeelt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit op de voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement van Brussel-Hoofdstad, in politiezones. Daartoe worden de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen gerespecteerd, behoudens wat de gemeenten betreft die ressorteren onder meerdere gerechtelijke arrondissementen.

Een politiezone bestaat uit één of meer gemeenten. De meergemeentzone beschikt over rechtspersoonlijkheid ».

B.1.2. Artikel 24 van dezelfde wet bepaalt :

« In het politiecollege beschikt elke burgemeester over een aantal stemmen naar evenredigheid van de minimum politiedotatie die zijn gemeente in de meergemeentzone inbrengt.

In afwijking van het eerste lid wordt gedurende de eerste twee jaren volgend op het jaar waarin de lokale politie is opgericht, het aantal stemmen toegekend naar evenredigheid van de nettolast voor de functie Justitie en Politie onder de statistische code 399 van de laatst vastgestelde en goedgekeurde jaarrekeningen van elke gemeente.

De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor de toekenning van stemmen aan de leden van het politiecollege ».

B.1.3. Artikel 26 van dezelfde wet bepaalt :

« In afwijking van het vorige artikel beschikt, bij de stemmingen over de vaststelling van de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekeningen, elke groep vertegenwoordigers van één gemeente uit de politiezone over evenveel stemmen als waarover de burgemeester van de gemeente die hij vertegenwoordigt, beschikt in het politiecollege. Deze stemmen worden onder de leden van die groep gelijk verdeeld ».

#### B.1.4. Artikel 28 van dezelfde wet bepaalt :

« De artikelen 104, eerste en derde lid, en 105 van de nieuwe gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing op het politiecollege. Het politiecollege mag alleen dan beraadslagen en besluiten als de meerderheid van de stemmen bedoeld in artikel 24 is vertegenwoordigd.

De besluiten van het politiecollege worden bij meerderheid van de stemmen bedoeld in het vorige lid genomen. Bij staking van stemmen verdaagt het politiecollege de zaak tot een volgende vergadering. Indien bij meerderheid van stemmen in het politiecollege de behandeling van de zaak vooraf spoedeisend is verklaard, of wanneer de zaak in een vorige vergadering na staking van stemmen werd verdaagd, is bij staking van stemmen de stem van de voorzitter beslissend ».

B.2. Aan het Hof wordt door de Raad van State een vraag gesteld over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de voormelde bepalingen, in zoverre die een machtiging in te algemene bewoordingen bevatten die het de Koning mogelijk zou maken om, enerzijds, vrij de nadere regels te bepalen die in acht dienen te worden genomen voor de toekenning van stemmen aan de leden van het politiecollege en, anderzijds, binnen de politiezone Brussel-Elsene, gemeenten met sterk verschillende kenmerken te verenigen.

B.3.1. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, wordt aan het Hof dus niet een vraag gesteld over de grondwettigheid van de koninklijke besluiten die werden genomen ter uitvoering van de in de prejudiciële vraag bedoelde wetsbepalingen, maar over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de bij die bepalingen aan de Koning verleende machtiging. Daaruit volgt dat het Hof bevoegd is om te antwoorden op de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag.

B.3.2. Enkel de artikelen 9 en 24 van de in het geding zijnde wet bevatten een aan de Koning verleende machtiging, zodat het Hof zijn toetsing beperkt tot die bepalingen, eveneens rekening houdende met de inhoud van de artikelen 26 en 28 van die wet.

B.4.1. Door de bevoegdheid inzake de regeling van de organisatie van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, aan de wetgevende macht toe te wijzen, heeft de



Grondwetgever willen vermijden dat die aangelegenheid zou worden geregeld door de uitvoerende macht alleen; aldus waarborgt artikel 184 van de Grondwet dat daarover wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

De niet-inachtneming van die bepaling houdt een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in, vermits de waarborg die het optreden van een democratisch verkozen vergadering biedt, aldus op een discriminerende manier aan een categorie van burgers zou worden ontzegd.

B.4.2. Tenzij de bewoordingen van de prejudiciële vraag of de gegevens van de zaak in andere zin zouden doen besluiten, dient het Hof de bestaanbaarheid van een wettelijke norm met de bepalingen van titel II van de Grondwet te controleren op het moment van die toetsing en niet op het moment van het tot stand komen van die wetkrachtige norm.

Het is juist dat de in het geding zijnde bepaling de inwerkingtreding van artikel 184 van de Grondwet voorafgaat. Het geschil voor de verwijzende rechter heeft echter betrekking op een periode na die inwerkingtreding.

Hoewel artikel 184 van de Grondwet, in die aangelegenheid, de normatieve bevoegdheid aldus voorbehoudt aan de federale wetgever - die de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit het niet uit dat een beperkte uitvoeringsbevoegdheid aan de Koning, of zelfs aan andere door de wetgever aangewezen overheden, wordt overgelaten. Een dergelijke delegatie is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn bepaald.

Bijgevolg dient te worden onderzocht of de bij de in het geding zijnde bepalingen aan de Koning verleende machtiging binnen de aldus vastgestelde perken blijft.

B.5.1. In de toelichting bij het wetsvoorstel dat aan de oorsprong ligt van de in het geding zijnde wet, wordt aangegeven dat « de politiezones worden ingesteld op basis van de huidige IPZ's » en wordt die keuze als volgt verantwoord :

« Breken met de huidige dynamiek om nieuwe opsplitsingen te creëren die geenszins rekening houden met de praktijk, kan nefaste gevolgen hebben voor de goede werking van het politieapparaat. Aanpassingen zullen nochtans in sommige gevallen moeten gebeuren op grond van de ervaringen die werden opgedaan met de IPZ en waarbij eveneens rekening wordt gehouden met :

1° de vereiste personeelssterkte om de basispolitiezorg te verzekeren in de gehele zone, rekening houdend met de invloed op het effectief dat de creatie van één of meer politieposten in elke gemeente van de zone, overeenkomstig artikel 10 zal teweeg brengen;

2° de aanrijtijden;

3° het maximum aantal gemeenten om de doeltreffende uitoefening van het gezag van de burgemeesters te waarborgen;

4° de sociaal-economische en bestuurlijke karakteristieken van de zone.

Daar waar vandaag geen interpolitiezones bestaan, zal moeten worden besproken op welke wijze en onder welke voorwaarden politiezones kunnen worden opgericht.

De verdeling van het Rijk in politiezones zal gebeuren door de Koning op voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Deze indeling zal niet kunnen zonder het advies van de betrokken burgemeesters die hierover hun gemeenteraden moeten raadplegen. Daarnaast is ook het advies voorzien van de procureur-generaal en van de gouverneur. Deze adviezen worden door diverse instanties uitgebracht op basis van een concreet voorstel van zone-indeling dat hen door de minister van Binnenlandse Zaken wordt overgemaakt.

Het is de bedoeling om in totaal tot ongeveer 200 politiezones te komen.

Artikel 9 bepaalt dat de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen moeten worden gerespecteerd, behalve voor de gemeenten die onder verschillende gerechtelijke arrondissementen ressorteren.

Het is belangrijk hier te benadrukken dat dergelijke gevallen slechts tijdelijk zijn; zodra de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen hertekend zullen zijn — met inachtneming van de gemeentegrenzen en dat het rechtsgebied van deze arrondissementen gewijzigd zal zijn, mogen dergelijke gevallen zich niet meer voordoen » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, p. 15).

B.5.2. De Eerste Minister gaf in dat opzicht nog de volgende toelichting :

« 1° Aangaande Brussel : De wet zal overal op dezelfde manier worden toegepast. Er zijn geen uitzonderingen bepaald. In feite is nog niets bepaald. Alleen de algemene structuur ligt vast. De concrete invulling ervan zal plaatshebben na de evaluatie (zie 4°).

[...]

4° Aangaande de evaluatie : Er moest worden gekozen tussen twee uitersten. Ofwel veranderde men niets aan de bestaande politiezones, voorheen IPZ genoemd, ofwel hernam men alles van voor af aan. De filosofie van de evaluatie is eenvoudig : goed werkende IPZs worden behouden en omgevormd tot politiezones, maar waar zich problemen voordoen wordt het politielandschap lokaal hertekend. Deze evaluatie is volop aan de gang. Ze zal beëindigd zijn bij de invoeging van de wet, die de creatie van politiezones mogelijk zal maken. Omgekeerd zal de wet niet in voege treden voor het einde van de evaluatie. Aangezien de wet normaal bij het begin van volgend jaar stapsgewijs van kracht zal worden, zal de evaluatie voor die tijd voltooid moeten zijn. Het is evident dat het parlement van de resultaten van deze evaluatie in kennis zal worden gesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/8, pp. 60 en 62).

B.5.3. Uit wat voorafgaat blijkt dat de indeling van het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in politiezones diende te gebeuren na de raadplegingen, adviezen en voorstellen vermeld in artikel 9 van de in het geding zijnde wet, dat bij de opsplitsing ervan rekening diende te worden gehouden met de praktijk, dat de oude zones (IPZ's) in beginsel behouden dienden te blijven en ten slotte dat rekening diende te worden gehouden met een evaluatie die aan de gang was.

B.5.4. Die elementen kunnen verklaren waarom de wetgever zich in artikel 9 ertoe heeft beperkt enkel aan te geven dat de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen dienen te worden gerespecteerd, behoudens wat de gemeenten betreft die onder meerdere van die arrondissementen ressorteren, en toe te staan dat de politiezones uit meerdere gemeenten bestaan. Dergelijke preciseringen kunnen worden beschouwd als de essentiële elementen die door de wetgever zelf dienen te worden bepaald wanneer hij de grenzen van een aan de Koning verleende machtiging vaststelt.

B.5.5. Bovendien heeft de wetgever bij de wet van 13 juli 2001 in de in het geding zijnde wet een artikel *22bis* ingevoegd, waarvan paragraaf 1 bepaalt :

« De politieraden van de zones van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad moeten ten minste het volgende aantal leden van de Nederlandse taalgroep omvatten :

- twee voor de zone van Ukkel, Oudergem en Watermaal-Bosvoorde;
- vier voor de zone Anderlecht, Vorst en Sint-Gillis;
- drie voor de zone van Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Agatha-Berchem, Ganshoren, Jette en Koekelberg;
- vier voor de zone van Brussel en Elsene;

- vier voor de zone van Schaarbeek, Sint-Joost-ten-Node en Evere;
- twee voor de zone van Etterbeek, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe ».

B.5.6. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt in het advies met betrekking tot dat artikel *22bis*, is die bepaling niet verenigbaar met artikel 9 van de wet van 7 december 1998, dat de Koning machtigt om de politiezones vast te stellen en dus te wijzigen (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-740/3, p. 7). Maar het feit dat de wetgever, door artikel *22bis* aan te nemen, zich de door de Koning doorgevoerde indeling in politiezones heeft toegeëigend, maakt dat hoe dan ook is voldaan aan de vereisten van het in artikel 184 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

B.6.1. Bovendien vermocht de wetgever de Koning te machtigen om de nadere regels te bepalen die in acht moeten worden genomen voor de toekenning van de stemmen aan de leden van het politiecollege, aangezien de wetgever zelf het beginsel had vastgesteld volgens hetwelk elke burgemeester er over een aantal stemmen beschikt naar evenredigheid van de minimale politiedotatie die zijn gemeente in de meergemeentezone inbrengt.

Gelet op de door hem verstrekte preciseringen in verband met het beginsel van verdeling van de stemmen binnen het politiecollege, vermocht de wetgever in een ingewikkelde aangelegenheid als deze, zonder het wettigheidsbeginsel bedoeld in artikel 184 van de Grondwet te schenden, aan de Koning de technische bevoegdheid toe te kennen om de bijzondere regels te bepalen waarmee het beginsel dat door de wetgever zelf werd omschreven, in werking kan worden gesteld.

B.6.2. Het is juist dat het door de wetgever in aanmerking genomen beginsel tot gevolg kan hebben dat bepaalde gemeenten worden benadeeld wanneer ze, binnen eenzelfde politiezone, worden samengevoegd met een grote gemeente. De wetgever vermocht de Koning nochtans redelijkerwijze te machtigen om gemeenten op een dergelijke manier te verenigen wanneer dat werd voorgeschreven door de criteria van politionele doeltreffendheid, zoals vermeld in B.5.1.

B.6.3. Ten slotte zou de inbreuk op de bevoegdheid van de gemeenten, en bijgevolg op het beginsel van de lokale autonomie, die de oprichting van politiezones die gemeenten met een verschillende omvang verenigen, inhoudt, enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en

11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, eerste lid en tweede lid, 2°, van de Grondwet en met artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die de bevoegdheid van de gemeenten waarborgen voor alles wat van gemeentelijk belang is, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

Te dezen blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet dat de wetgever ervan is uitgegaan dat de gemeentepolitie geen aangelegenheid van uitsluitend lokaal belang meer was en dat hij het noodzakelijk heeft geacht politiezones te creëren om een betere politionele doeltreffendheid te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, p. 7). Bovendien worden in de meergemeentezones de bevoegdheden die vroeger waren toebedeeld aan de gemeentelijke organen, op lokaal niveau nog steeds uitgeoefend door het politiecollege en de politieraad, waarbinnen verschillende stelsystemen naast elkaar bestaan, waarbij slechts in enkele ervan de grootte van de politiedotatie van elke gemeente in aanmerking wordt genomen. Ten slotte beschikken de burgemeesters van de gemeenten die binnen een meergemeentepolitiezone zijn verenigd, individueel over belangrijke bevoegdheden inzake operaties, met name krachtens de artikelen 42, 43 en 45 van de in het geding zijnde wet.

Daaruit volgt dat de inbreuk op het beginsel van de gemeentelijke autonomie die wordt toegestaan door de in het geding zijnde bepalingen, niet onevenredig is.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 9 en 24 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 15 januari 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior