

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.944/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 novembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 2, alinéa 4, de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures", a donné le 13 juin 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.944/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 november 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van artikel 2, vierde lid, van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging", heeft op 13 juni 2001 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1er

L'article 20 de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures, remplacé par la loi du 20 septembre 1998, constitue également le fondement légal d'une disposition en projet et doit être visé à l'alinéa 1er.

Dispositif

Article 1er

Cette disposition du projet prévoit l'élaboration par chaque gouverneur de province, ainsi que par le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, d'un "plan d'implantation des établissements crématoires".

Selon le Rapport au Roi,

"Cet article est motivé par le souci d'assurer une répartition équilibrée des établissements crématoires au sein d'une province en tenant compte des besoins existants en la matière.".

Or si, d'une part, la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures charge le Roi de "fixer les critères de création et d'exploitation des établissements crématoires" (article 2, alinéa 4), elle ne l'habilite pas

.../...

à limiter le nombre de ces établissements, ni, a fortiori, à confier aux gouverneurs de province l'établissement d'un plan reprenant les lieux où de tels établissements pourraient être créés.

L'établissement d'un plan d'implantation des établissements crématoires aurait, en effet, pour conséquence que les communes qui ne seraient pas reprises dans ce plan ne pourraient pas établir d'établissements de crémation.

En prévoyant, à l'article 1er, alinéa 2, que "seule une commune ou une association de communes peut créer et exploiter un établissement crématoire", le législateur a consacré le principe selon lequel la décision de créer un établissement crématoire relevait de l'autonomie communale (1). Il n'a d'ailleurs pas organisé, à cet égard, de tutelle spécifique.

En outre, lors de l'examen en commission de la Chambre des représentants de la loi qui a introduit cette disposition, le Ministre de l'Intérieur, interrogé sur le point de savoir si ce monopole attribué aux communes était compatible avec les règles européennes en matière de liberté d'établissement a répondu, notamment, que ce monopole était "très relatif", puisqu'"aucune limitation du nombre d'établissement n'(était) prévue" et que "les citoyens (avaient)

(1) D. Van Campenhout, De wijziging van de wetgeving inzake de begraafplaatsen en de lijkbezorging, T. Gem., 2000, p. 53.

le libre choix entre les établissements crématoires existants." (2).

La loi permet donc à toute commune, seule ou en association avec d'autres communes, d'établir un établissement crématoire pour autant que celui-ci satisfasse aux critères de création et d'exploitation fixés, de manière générale et abstraite, par le Roi.

Cette disposition du projet doit, dès lors, être omise.

Articles 2 et 3
(devenant l'article 1er)

L'article 2 du projet prévoit que "la crémation doit se faire de manière éthique". Selon le rapport au Roi, cette disposition signifie que la crémation doit se dérouler "dans le respect dû à la mémoire des morts et dans le respect des proches et des connaissances du défunt".

Mieux vaut, dès lors, fusionner les articles 2 et 3 en une seule disposition qui doit être rédigée comme suit :

"Article 1er. La crémation doit être effectuée dans le respect de la personne défunte, de ses proches et connaissances et d'une manière techniquement correcte.

(2) Doc. parl., Chambre, n° 1086/4 - 96/97, p. 6.

Le personnel de l'établissement crématoire doit avoir les qualités professionnelles requises à cet effet."

Article 4
(devenant l'article 2)

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Il peut être dérogé à l'alinéa 1er dans le cas d'une mère et de son enfant mort-né ou de ses enfants morts-nés, ainsi que dans le cas d'enfants provenant d'une naissance multiple et décédés dans la première phase de leur vie."

Article 9
(devenant l'article 7)

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 7. Les établissements de crémation mentionnent la date de la crémation sur les autorisations de crémation visées à l'article 20 de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures."

.../...

Article 10
(devenant l'article 8)

Il y a une contradiction entre l'alinéa 2, qui prévoit que les établissements crématoires doivent conserver le relevé, établi annuellement, des informations contenues dans le registre prévu à l'alinéa 1er, et l'alinéa 3, qui prévoit la transmission de ce relevé au Ministre de l'Intérieur.

Article 11
(devenant l'article 9)

Cette disposition qui prévoit que les établissements crématoires établissent conjointement un code éthique suscite plusieurs questions.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit ainsi pas quelle sanction serait attachée au non-respect par les établissements crématoires de leur obligation d'établir conjointement un code éthique, ou, dans l'hypothèse où ce code serait établi, au non-respect par ces mêmes établissements des prescriptions de ce code.

En outre, aucune obligation relative à ce code éthique ne s'imposerait aux établissements de crémation qui s'établiraient après le délai durant lequel ce code devrait être élaboré.

.../...

Cette disposition doit donc être fondamentalement revue. Si l'auteur du projet souhaite imposer le respect par les établissements de crémation d'un code éthique similaire à celui évoqué dans le Rapport au Roi, il convient d'en reprendre les règles dans un arrêté réglementaire, élaboré, le cas échéant, en y associant les établissements concernés.

Observations d'ordre linguistique au sujet du texte néerlandais du projet

Du point de vue de la correction de la langue, plusieurs dispositions du projet sont susceptibles d'amélioration. A titre d'exemple et sous réserve des observations de fond précédentes, les propositions de texte suivantes sont faites :

Article 4

A l'alinéa 1er, mieux vaut écrire "te allan tijde" et non "ten allen tijde".

Article 6

Il faut écrire "ontvangst" au lieu de "onthaal".

.../...

Article 8

Il y a lieu d'écrire "plaatsing" au lieu de "inbrenging".

Article 10

A l'alinéa 1er, il faut écrire "begin- en eindtijd ... , datum en tijdstip ... worden vermeld.".

A l'alinéa 3, mieux vaut écrire "bezorgen" au lieu de "maken ... over". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 13

Il y a lieu d'écrire "bekendmaking ervan" au lieu de "publicatie hiervan".

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste lid

Artikel 20 van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, vervangen bij de wet van 20 september 1998, vormt eveneens de rechtsgrond van een van de ontworpen bepalingen en moet in het eerste lid worden vermeld.

Dispositief

Artikel 1

Volgens deze bepaling van het ontwerp maakt iedere provinciegouverneur, alsook de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, een "inplantingsplan voor crematoria" op.

In het verslag aan de Koning staat daarover het volgende te lezen :

"De reden voor het betrokken artikel is de zorg voor een evenwichtige verspreiding van de crematoria binnen een provincie, rekening houdende met de behoeften die terzake bestaan.".

De wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging schrijft weliswaar voor dat de Koning de

.../...

criteria voor de oprichting en het beheer van crematoria bepaalt (artikel 2, vierde lid), doch ze machtigt Hem niet het aantal crematoria te beperken, noch, a fortiori, de provinciegouverneurs de taak op te dragen een plan op te maken van de plaatsen waar zulke crematoria kunnen worden opgericht.

Het opmaken van een plan voor de vestiging van crematoria zou immers tot gevolg hebben dat de gemeenten die niet zijn opgenomen op dat plan, geen crematoria mogen oprichten.

Door te bepalen dat "enkel een gemeente of een vereniging van gemeenten (...) een crematorium (kan) oprichten en beheren" (artikel 1, tweede lid), heeft de wetgever het beginsel vastgelegd dat de beslissing om een crematorium op te richten tot de gemeentelijke autonomie behoort (3). Hij heeft in dit verband overigens niet voorzien in een specifiek toezicht.

Daarenboven heeft de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de behandeling, in de commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de wet waarbij deze bepaling is ingevoerd, op de vraag of het aldus aan de gemeenten toegekende monopolie verstaanbaar is met de Europese regels op het gebied van de vrijheid van vestiging, onder meer geantwoord dat dat monopolie "zeer relatief" is, want "er is

(3) D. Van Campenhout, De wijziging van de wetgeving inzake de begraafplaatsen en de lijkbezorging, T. Gem., 2000, blz. 53.

geen beperking van het aantal crematoria" en "de burgers hebben de vrije keuze tussen de bestaande crematoria" (4).

Volgens de wet kan dus iedere gemeente, alleen of in samenwerking met andere gemeenten, een crematorium oprichten voorzover het voldoet aan de criteria inzake de oprichting en het beheer ervan, welke op algemene en abstracte wijze door de Koning worden bepaald.

Deze bepaling van het ontwerp moet dan ook vervallen.

Artikelen 2 en 3
(die artikel 1 worden)

Artikel 2 van het ontwerp schrijft voor : "De crematie moet op een ethische manier verlopen." Volgens het verslag aan de Koning betekent deze bepaling dat de crematie moet plaatshebben met inachtneming "van de aan de doden verschuldigde eerbied en van het respect dat vereist is aan de nabestaanden en kennissen van de overledene."

Het zou derhalve beter zijn de artikelen 2 en 3 samen te voegen in een enkele bepaling, luidende als volgt :

"Artikel 1. De crematie moet verlopen met respect voor de overledene, de nabestaanden en kennissen, en op een in technisch opzicht correcte wijze.

(4) Gedr. Stuk Kamer, nr. 1086/4 - 96/97, blz. 6.

Het personeel van het crematorium moet de daartoe vereiste beroepskwaliteiten bezitten."

Artikel 4
(dat artikel 2 wordt)

Het zou beter zijn het tweede lid als volgt te stellen :

"Van het bepaalde in het eerste lid kan worden afgeweken in het geval van een moeder met haar doodgeboren kind of haar doodgeboren kinderen, alsook in het geval van meerlingen overleden in de eerste levensfase."

Artikel 9
(dat artikel 7 wordt)

Het zou beter zijn deze bepaling als volgt te stellen :

"Art. 7. De crematoria vermelden de datum van de crematie op de verloven tot crematie genoemd in artikel 20 van de wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging."

.../...

Artikel 10
(dat artikel 8 wordt)

Er bestaat een contradictie tussen het tweede lid, volgens hetwelk de crematoria een jaarlijks opgemaakte "outprint" moeten bijhouden van de inlichtingen vervat in het register waarvan sprake is in het eerste lid, en het derde lid, naar luid waarvan die "outprint" wordt overgezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Artikel 11
(dat artikel 9 wordt)

Deze bepaling, naar luid waarvan de crematoria samen een ethische code opstellen, doet verscheidene vragen rijzen.

Zo is het de Raad van State niet duidelijk welke sanctie verbonden wordt aan de niet-naleving, door de crematoria, van de verplichting om samen een ethische code op te stellen of, indien die code wordt opgesteld, aan de niet-naleving, door diezelfde crematoria, van de bepalingen van die code.

Voorts zou geen enkele verplichting met betrekking tot die ethische code gelden voor de crematoria opgericht na de termijn waarbinnen die code moet worden uitgewerkt.

Die bepaling moet dus grondig worden herzien. Indien de steller van het ontwerp wenst te bepalen dat de

.../...

crematoria een ethische code in acht nemen zoals die waarvan sprake is in het verslag aan de Koning, moeten de voorschriften ervan opgenomen worden in een reglementair besluit, dat in voorkomend geval uitgewerkt is in samenwerking met de betrokken crematoria.

Taalopmerkingen over de Nederlandse tekst van het ontwerp

Verscheidene bepalingen van het ontwerp zijn uit een oogpunt van correct taalgebruik vatbaar voor verbetering. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen worden bij wijze van voorbeeld de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 4

In het eerste lid schrijve men "te allen tijde" en niet "ten allen tijde".

Artikel 6

Men schrijve "ontvangst" in plaats van "onthaal".

Artikel 8

Men schrijve "plaatsing" in plaats van "inbrenging".

.../...

Artikel 10

In het eerste lid schrijve men: "begin- en eindtijd ..., datum en tijdstip ... worden vermeld.".

In het derde lid schrijve men: "bezorgen" in plaats van "maken ... over". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 13

Men schrijve: "bekendmaking ervan" in plaats van "publicatie hiervan".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
Mme A.-M. BOLLY, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. A.-M. BOLLY, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS