

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.505 van 15 januari 2009
in de zaken A. 84.506/XII-2076 (I)
A. 114.769/XII-3392 (II).**

In zake : Jan DE PAGIE,
wonende te Nieuwkerken-Waas,
Heihoekstraat 248

tegen :

I. en II. de STAD SINT-NIKLAAS,
I. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE
OOST-VLAANDEREN.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jan De Pagie op 1 juni 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen “van de besluiten van 16 juli, 3 augustus en 4 december 1998 van het College van Burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas en van de beslissing van 1 april 1999 van de heer H. Balthazar, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen” (A. 84.506/XII-2076);

Gezien het verzoekschrift dat Jan De Pagie op 3 januari 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen “van artikel 16 [van] het besluit van 26 oktober 2001 van de gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas inzake de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies” (A. 114.769/XII-3392);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de verslagen opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikkingen van 8 juli 2003 en 5 september 2006 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikkingen van 7 maart 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 april 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker, en van bestuurssecretaris C. Wille, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

I. De feitelijke voorgaanden

1. Naar aanleiding van het overlijden van B. Van Meervenne -de moeder van verzoeker- dient G. De Pagie -de vader van verzoeker- op 6 juni 1998 bij het stadsbestuur van Sint-Niklaas een aanvraag in voor het verkrijgen van een urnenveldconcessie UW op de stedelijke begraafplaats van Nieuwkerken, voor de teraardebestelling van B. Van Meervenne en voor de latere begraafing of bijzetting in de concessiegrond van hemzelf en verzoeker.

Op 16 juli 1998 verleent de dienst Burgerlijke stand van de stad Sint-Niklaas een concessie op de begraafplaats van Nieuwkerken, urnenveld UW, vanaf 13 juni 1998 tot 13 juni 2023, ten behoeve van de overleden B. Van Meervenne en van de nog in leven zijnde G. De Pagie. Het college van burgemeester en schepenen beslist op 3 augustus 1998 in dezelfde zin. Dit zijn de eerste twee bestreden beslissingen in de zaak met nr. A. 84.506/XII-2076.

Met een brief van 11 augustus 1998 vraagt verzoeker of hij moet besluiten “dat het samen begraven van de drie asurnen geweigerd wordt”. In haar antwoord van 21 augustus 1998 verwijst verwerende partij naar artikel 1, afdeling B, van het stedelijk reglement van 25 maart 1988 betreffende het tarief en de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies op de stedelijke

begraafplaatsen, waarin te lezen staat dat de concessies UW bestemd zijn voor de begraaving van één of twee asurnen.

Het brengt verzoeker ertoe met een brief van 14 september 1998 aan verwerende partij te vragen “uw reglement en beslissing te herzien conform het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel”. Het college van burgemeester en schepenen besluit op 4 december 1998 “[h]et concessiereglement niet voor wijziging aan de Gemeenteraad voor te leggen”, om de volgende reden :

“Overwegende dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet werd geschonden, vermits elke aanvrager, die zich in dezelfde situatie bevindt, dezelfde behandeling zal krijgen;

Overwegende dat het billijk is dat voor de verschillende concessiesoorten de voorwaarden en de tarieven gelijklopend zijn;

Overwegende dat uit een vergelijking van de concessiereglementen van verschillende steden en gemeenten blijkt dat dit een algemeen aanvaard principe is”.

Blijkens het begeleidend schrijven moet verzoeker uit deze beslissing -de derde bestreden beslissing in de zaak met nr. A. 84.506/XII-2076- opmaken “dat wij uw redenering met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel niet volgen en derhalve niet kunnen ingaan op uw concrete vraag om een concessie voor de begraaving van 3 personen op het urnenveld te verlenen”.

Met een schrijven van 27 januari 1999 tekent verzoeker bij de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen bezwaar aan tegen de weigering tot het begraven van drie asurnen in één grafconcessie en tegen de weigering tot wijziging van het stedelijk reglement. De gouverneur deelt bij brief van 1 april 1999 mee niet te zullen schorsen. Dit is de vierde bestreden beslissing in de zaak A. 84.506/XII-2076.

2. De gemeenteraad van Sint-Niklaas beslist op 26 oktober 2001 de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies opnieuw vast te stellen. Artikel 16 van het nieuwe reglement bepaalt onder meer dat het aantal asurnen in een columbariumnis of een concessie op het urnenveld, voor een concessie W en UW “één of twee asurnen” bedraagt. Artikel 33 van het nieuwe reglement heft het gemeenteraadsbesluit van 25 maart 1988 betreffende het tarief en de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies op de stedelijke begraafplaatsen op.

Vermeld artikel 16 is het voorwerp van het beroep in de zaak met nr. A. 114.769/XII-3392.

II. Ontvankelijkheid - Samenvoeging

A. De twee eerste bestreden beslissingen in de zaak A. 84.506/XII-2076 - Samenvoeging

3. In zijn verzoekschrift in de zaak met nr. A. 114.769/XII-3392 verantwoordt verzoeker zijn belang hierdoor dat het nieuwe reglement het voor hem onmogelijk maakt om voor de reeds toegekende concessie te vragen dat de asurnen van zijn moeder en vader en van hemzelf samen worden begraven, wat hem hetzij een financieel, hetzij een moreel nadeel doet lijden.

In dezelfde gedachtegang wordt in het auditorsverslag in de zaak A. 84.506/XII-2076 aan verzoeker het vereiste belang ontzegd bij het bestrijden van de weigeringen -in de collegebeslissingen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998- van de begraving van een derde asurn in het urnenveld UW op de begraafplaats te Nieuwkerken, in zoverre verzoeker er niet in slaagt de vernietiging van het artikel 16 van het nieuwe reglement te verkrijgen, zodat “gelet op artikel 16 van het nieuw stedelijk reglement, het college van burgemeester en schepenen opnieuw dezelfde beslissing als de thans bestreden beslissingen zal dienen te nemen”.

4. Verzoeker antwoordt daarop in de laatste memorie in de zaak A. 84.506/XII-2076 dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het geval waarin het bestuur “niettegenstaande de inhoudelijke wijziging [van de regelgeving] toch verplicht zou zijn opnieuw in dezelfde zin als de bestreden beslissing te beslissen” en het geval dat zich te dezen voordoet, namelijk het geval van “een formeel ‘nieuwe’ regelgeving die inhoudelijk niet gewijzigd werd waardoor het eindresultaat enkel hetzelfde kan zijn”. In dit laatste geval zou de vernietiging van de bestreden beslissingen (indirect) uitwijzen “dat het nieuwe artikel 16 (dat inhoudelijk overeenstemt met het vroeger besluit) in strijd is met het gelijkheidsbeginsel”; het bestuur zal hierdoor een “morele blamage” oplopen, waardoor het zich “moreel en/of politiek” verplicht ziet “om de reglementering aan de rechtspraak van de Raad van State aan te passen”.

Tevens vraagt verzoeker in de laatste memorie de zaken A. 84.506/XII-2076 en A. 114.769/XII-3392 wegens verknochtheid samen te voegen.

Ook nog in een brief van 7 april 2008 betoogt verzoeker dat de gevraagde vernietiging hem wel degelijk enig voordeel verschaft: “Immers het stadsbestuur weet dan dat de genomen beslissing in strijd was met het gelijkheidsbeginsel en dat het nemen van eenzelfde maatregel met een [aan] zekerheid grenzende waarschijnlijkheid eveneens tot een vernietiging zal leiden”.

5. Ten tijde van de met het eerste beroep bestreden weigeringen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998 mochten, gelet op artikel 1, afdeling B, punten 1 *juncto* 3, van het stedelijk reglement van 25 maart 1988 betreffende het tarief en de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies, op het urnenveld UW slechts “één of twee asurnen” ter aarde worden besteld. Die beperking schendt volgens het eerste middel in het eerste beroep de gelijkheid en moet dienvolgens buiten toepassing worden gelaten.

Het reglement van 26 oktober 2001 heeft echter het reglement van 25 maart 1988 opgeheven; ook het nieuwe artikel 16 beperkt het aantal asurnen voor concessies UW tot “één of twee asurnen”. In een enig middel in het tweede beroep voert verzoeker tegen het artikel 16 de schending van de gelijkheid aan.

Wordt dat enige middel, afgeleid uit de schending van de gelijkheidsregel, niet gegrond bevonden en blijft het nieuwe artikel 16 overeind, dan zal de verwerende partij na een eventuele vernietiging van de voormelde weigeringen dus hoe dan ook opnieuw moeten weigeren een concessie te verlenen voor de begraving van drie personen op het urnenveld UW te Nieuwkerken.

In de veronderstelling dat, zoals verzoeker meent, het artikel 16 “inhoudelijk overeenstemt met het vroeger besluit” en dat het alleen maar “een formeel ‘nieuwe’ regelgeving” betreft, zou bovendien de verwerping van het tweede beroep *ipso facto* aantonen dat evenmin het eerdere reglement en de erop gebaseerde weigeringen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998 de gelijkheid schenden en dat, bijgevolg, het in de eerste zaak gekoesterde perspectief van een morele blamage en van de daaruit voortvloeiende aansporing illusoir is.

Met andere woorden blijken verzoekers belang bij het beroep tegen de weigeringen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998, eensdeels, en de wettigheid van het door het tweede beroep bestreden artikel 16 van de nieuwe voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies, anderdeels, zeer nauw met mekaar verbonden, en wel in die zin dat een verwerping van de vordering in de tweede zaak tot de verwerping van het eerste beroep moet leiden in zoverre het de weigeringsbeslissingen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998 viseert.

6. Deze nauwe band tussen verzoekers belang in de eerste zaak en de beoordeling van de grond van de tweede zaak verantwoordt dat de beroepen, zoals door hem gevraagd, worden samengevoegd.

B. De derde bestreden beslissing in de zaak. A.84.506/XII-2076

7. Met zijn beslissing van 4 december 1998 heeft verwerende partij gemeend het concessiereglement van 25 maart 1988 niet wegens schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel voor wijziging aan de gemeenteraad te moeten voorleggen.

Die beslissing blijkt intussen achterhaald aangezien het reglement op 26 oktober 2001 dan toch is onderworpen aan de gemeenteraad, die het reglement heeft opgeheven en in een nieuw reglement heeft voorzien. Tenzij wanneer de vordering tot nietigverklaring van (artikel 16 van) dit nieuwe reglement mocht worden ingewilligd, is het eerste beroep niet meer ontvankelijk.

Verzoeker valt dit in die mate bij dat hij in de laatste memorie verklaart: “Er werd dus niet verhinderd dat de gemeenteraad zijn facultatieve bevoegdheid uitoefende, maar er werd wel verhinderd dat de gemeenteraad zijn facultatieve bevoegdheid met kennis van zaken uitoefende”.

Dat de gemeenteraad verhinderd zou zijn geweest om zijn bevoegdheid tot wijziging van het stedelijk reglement van 25 maart 1988 naar behoren uit te oefenen, kon mogelijk als middel zijn aangevoerd in het kader van het tweede beroep. Maar het verantwoordt niet dat het beroep tegen de weigering van 4 december 1998 om het stedelijk reglement van 25 maart 1988 aan de gemeenteraad voor te leggen, nog steeds ontvankelijk is.

8. Onder het voormelde voorbehoud -dat een bijkomende verantwoording vormt voor de samenvoeging van de besproken beroepen-, is het beroep met nr. A. 84.506/XII-2076 niet ontvankelijk wat het derde voorwerp betreft.

C. De vierde bestreden beslissing in de zaak A. 84.506/XII-2076

9. Tweede verwerende partij werpt tegen dat haar beslissing om niet te schorsen niet voor vernietiging vatbaar is.

Ook de auditeur, in haar verslag, is die mening toegedaan.

In de laatste memorie verklaart verzoeker zich ter zake “naar de wijsheid van de Raad van State” te gedragen.

10. De exceptie is gegrond. De onthouding om in het kader van het facultatief administratief toezicht op te treden is geen beslissing waartegen ontvankelijk een annulatieberoep kan worden ingesteld, ook niet wanneer van die onthouding in een brief kennis wordt gegeven. Het beroep met nr. A. 84.506/XII-2076 is niet ontvankelijk wat het vierde voorwerp betreft.

III. De grond van de zaak A. 114.769/XII-3392

Standpunt van verzoeker

11. Verzoeker leidt in zijn verzoekschrift een enig middel af uit de schending van artikel 10 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM. Hij licht het, samengevat, als volgt toe.

Het gemeenteraadsbesluit van de stad Sint-Niklaas van 26 oktober 2001 inzake de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies stelt, zoals het opheffen reglement van 25 maart 1988, de verschillende concessies vast voor de verschillende begraafplaatsen en bepaalt per concessie het aantal te begraven of bij te zetten personen. Terwijl het reglement van 1988 systematisch, in strijd met het gelijkheidsbeginsel, de lijk- en asbegroving op dezelfde wijze behandelt, wijkt artikel 13 van het gemeenteraadsbesluit van 26 oktober 2001 daarvan af voor de concessies A en C, vermits wordt bepaald dat voor die concessies de plaats van 1 niet verast lijk kan worden ingenomen door 2 asurnen. Aldus

worden, behalve voor de concessies A en C, de as- en lijkbegraving op dezelfde wijze behandeld.

Er is nochtans sprake van verschillende situaties. Bij lijkbegraving zijn de volksgezondheid en de aanwezige ruimte essentieel, terwijl voor asbegraving de volksgezondheid helemaal geen rol speelt, en er enkel rekening dient te worden gehouden met de beschikbare plaats. Een concessie voor asbegraving biedt de mogelijkheid voor meer begravingen dan een concessie voor lijkbegraving.

Wat de vraag betreft of een gelijke behandeling van deze verschillende situaties mogelijk is en of er voor het gebrek aan onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, die pertinent en evenredig is bekeken in het licht van het doel van de maatregel, wordt vastgesteld dat in het bestreden besluit zelf geen duidelijkheid wordt verschaft omtrent het doel dat met dezelfde behandeling van as- en lijkbegraving wordt nagestreefd. Wel zou het doel kunnen worden afgeleid uit de beslissing van 4 december 1998 van het college van burgemeester en schepenen om het concessiereglement niet voor wijziging aan de gemeenteraad voor te leggen. In de vijfde overweging daarvan wordt ten onrechte gesteld “Overwegende dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet werd geschonden, vermits elke aanvrager, die zich in dezelfde situatie bevindt, dezelfde behandeling zal krijgen”, terwijl in de zesde overweging wordt gesteld dat “het billijk is dat voor verschillende concessiesoorten de voorwaarden en tarieven gelijklopend zijn”. Hiermee wordt bevestigd dat de begraving van gecremeerde en niet-gecremeerde lichamen twee verschillende situaties zijn.

Ook uit de interne nota die naar aanleiding van voormelde beslissing is opgesteld, blijkt dat het stadsbestuur twee verschillende situaties op dezelfde manier wenst te behandelen en, voorts, dat het na te streven doel de billijkheid zou zijn. Er kan evenwel met veel meer redenen worden gesteld dat het billijk is dat voor verschillende concessiesoorten de voorwaarden en tarieven verschillend zijn. Voorts wordt in de interne nota gesteld dat er geen redenen van volksgezondheid of plaatsgebrek zijn om meerdere asurnen in dezelfde concessie te begraven. In het advies van de dienst burgerlijke stand, weergegeven in voormelde nota, wordt de vraag gesteld “hoe men trouwens zou bepalen hoeveel urnen er dan wel in een concessie begraven kunnen worden”. Dit is een drogreden, vermits het aantal te begraven asurnen aan de hand van een wiskundige formule zou kunnen worden bepaald.

Het doel is dus blijkbaar as- en lijkbegraving aan dezelfde regels te onderwerpen, zonder meer.

Overigens wordt voormelde argumentatie ontkracht door artikel 13 van het gemeenteraadsbesluit van 26 oktober 2001 dat voor de concessies A en C bepaalt dat de plaats van “1 niet-verast lijk” kan worden ingenomen door “2 asurnen”. Hieruit volgt dat as- en lijkbegravingen twee verschillende situaties uitmaken die op een verschillende wijze dienen geregeld te worden. Er worden geen objectieve redenen opgegeven waarom de asbegravingen in artikel 13 worden beperkt tot twee of waarom slechts “1” lijkbegraving door twee asbegravingen mag worden vervangen, noch waarom die mogelijkheid enkel voor de concessies A en C bestaat.

Noch het respect voor de overledenen, noch de volksgezondheid, noch de beschikbare plaats (met name oppervlakte, minimum- en maximumdiepte voor begravingen, volume van de urne of de lijkkest) verantwoorden de beperking tot twee asurnen voor een concessie UW.

12. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie benadrukt verzoeker dat in verband met de beperking van het aantal asurnen per concessie enkel rekening gehouden mag worden met de voorhanden zijnde ruimte, de volksgezondheid en het respect voor de overledene, dat de verwerende partij geen arbitraire beslissing mag nemen en moet kunnen aantonen hoe zij tot haar beslissing is gekomen, dat de verwerende partij niet de feitelijke grond en de rechtsgrond van haar beslissing laat kennen, en dat een identieke behandeling van twee verschillende situaties waarvoor geen verantwoording verstrekt wordt niet geacht kan worden redelijkerwijze evenredig te zijn met het nagestreefde doel

Beoordeling

13. Samengevat betoogt verzoeker dat, de volksgezondheid en de benodigde ruimte in aanmerking genomen, lijkbegraving en asbegraving twee verschillende situaties uitmaken die door de bestreden bepaling gelijk worden behandeld, zonder dat die gelijke behandeling objectief en redelijk verantwoord is in het licht van het doel ervan.

14. De in het middel aangevoerde gelijkheidsregel sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

Dezelfde regel verzet er zich tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake gelde beginselen. De gelijkheidsregel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

15. Het aangevochten artikel 16 van het besluit van 26 oktober 2001 betreffende de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies luidt :

“Aantal asurnen in een columbariumnis of een concessie op het urnenveld :
concessies W en UW: één of twee asurnen
concessies V, X en Y, UV, UX en UY: één asurn”.

Daarmee herneemt de bepaling het voorschrift, in artikel 1, afdeling B, 1 *juncto* 3, van het vroegere reglement van 25 oktober 1988 betreffende het tarief en de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessies op de stedelijke begraafplaatsen, waarop de weigeringen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998 steunen die verzoeker met zijn eerste beroep bestrijdt.

Zoals verzoeker zelf aangeeft, moet voor de verantwoording van het artikel 16 dan ook teruggegrepen worden naar de verantwoording van de overeenkomstige bepaling van het eerdere reglement, zoals die verantwoording inzonderheid blijkt uit de redengeving in de collegebeslissing van 4 december 1998 en de voorbereidende nota.

16. In de voorbereidende nota wordt toegelicht :

“Ons reglement is gebaseerd op een gelijklopendheid tussen de concessies voor gecremeerde lichamen en niet-gecremeerde lichamen. Voor elke soort concessie voor de begraafing van lijken bestaat een overeenkomstige concessie voor de begraafing van assen op het urnenveld. De tarieven voor gelijksoortige concessies zijn ook gelijk, het aantal personen dat erin kan begraven worden is ook gelijk”.

Dit “principe van de gelijke behandeling van asurnen en lijkkisten”, dat volgens het advies “overal wordt toegepast”, is de essentiële reden waarom aan het college wordt voorgesteld het reglement niet te wijzigen. De toevoeging “Hoe zou men trouwens bepalen hoeveel urnen er dan wel in een concessie begraven kunnen worden” verandert daar niets aan. Zij is van retorische aard en kennelijk (“trouwens”) alleen ten overvloede gedaan.

Conform dit advies beslist op 4 december 1998 het college om het concessiereglement niet ter wijziging aan de gemeenteraad voor te leggen omdat “het billijk is dat voor de verschillende concessiesoorten de voorwaarden en de tarieven gelijklopend zijn”, wat “een algemeen aanvaard principe” heet te zijn.

17. In dit licht bekeken, blijkt het voorschrift met betrekking tot de begraafing van maximaal twee asurnen op het urnenveld UW te zijn ingegeven door een opstelling van principiële, strikte neutraliteit ten aanzien van de wijze van lijkbezorging. Die neutraliteit houdt evident verband, al wordt het niet met zoveel woorden gezegd, met de bekommernis om niet te discrimineren op grond van filosofische of godsdienstige overtuiging.

18. Het oogmerk om niet te discrimineren op grond van filosofische of godsdienstige overtuiging is voorzeker legitiem.

Het nastreven van dat doel is des te meer wenselijk en gerechtvaardigd waar immers filosofische of religieuze opvattingen dikwijls de keuze van de wijze van lijkbezorging beïnvloeden. Verzoeker geeft het zelf toe in de memorie van wederantwoord. Daarin zoekt hij immers steun in een passus uit een omzendbrief van 27 januari 2000 van de minister van Binnenlandse Zaken waarin wordt bepleit dat de belastingen op de begravingen en de belastingen op de verstrooiing en de bijzetting in een columbarium op gelijkaardige manier geregeld worden en dat de aanslagvoet, per overledene, dezelfde moet zijn ongeacht de wijze van lijkbezorging en de voor de gekozen wijze vereiste oppervlakte, “[o]m elke

discriminatie op grond van filosofische of godsdienstige overtuigingen te voorkomen”.

Het beoogde doel is niet minder behartigenswaardig omdat er, naast de tarieven en voorwaarden voor het verlenen van de concessies die het stedelijk reglement van 25 maart 1988 regelt, ook nog andere kostenelementen met betrekking tot de verschillende wijzen van lijkbezorging zijn “die de keuze van de burger kunnen beïnvloeden” en die níét gelijklopend zijn.

19. In haar reglement van 25 maart 1988 heeft verwerende partij voorzien in de mogelijkheid van, eensdeels, concessies voor de “teraardebesteding in concessiegronden” (afdeling A) en, anderdeels, concessies voor de “bijzetting van asurnen in het columbarium of het urnenveld” (afdeling B). De concessies van afdeling A kunnen gebruikt worden voor de bijzetting van lijken of asurnen; de concessies van afdeling B uiteraard alleen voor de bijzetting van asurnen. Het reglement vertoont wat de ene en de andere concessies betreft inderdaad, zoals verwerende partij beweert, een “gelijklopendheid” qua toegelaten aantal bijzettingen, termijnen en tarieven, en zelfs oppervlakte.

Wat specifiek de begraafplaats Nieuwkerken betreft, kent het reglement van 25 maart 1988 vijf soorten concessies voor begraving van lijken of asurnen in volle grond; vier (concessies A, B, C en D) voor begraving van het stoffelijk overschot van volwassenen en kinderen vanaf zeven jaar, een (concessie E) voor begraving van het stoffelijk overschot van kinderen beneden zeven jaar. De oppervlakte van de concessies A, B, C en D bedraagt 2,25 m² en van de concessie E 1,8 m².

Voor de bijzetting van asurnen in het urnenveld bestaan er de concessies UV, UW, UX, voor het stoffelijk overschot van volwassenen en kinderen vanaf zeven jaar, en de concessie UY, voor kinderen beneden zeven jaar. Hoe groot de concessiegrond te Nieuwkerken in die gevallen is, vermeldt het reglement niet; op de begraafplaats Heimolen bedraagt de oppervlakte 2,55 m².

Concessies B en UV zijn allebei kosteloos, voor een termijn van 15 jaar, en voor de begraving van één lijk of één asurn. De concessies C en UW kosten elk 20.000 frank, hebben elk een termijn van 25 jaar, die telkens hernieuwbaar is, en mogen elk gebruikt worden voor de begraving van een of twee

lijken of asurnen. De concessies D en UX kosten 5.000 frank, hebben een looptijd van 20 jaar, die één keer hernieuwd kan worden, en mogen slechts voor de begraving van één lijk of één asurn worden gebruikt. De concessies E en UY kosten 3.000 frank, hebben een termijn van 20 jaar, die één keer hernieuwd kan worden, en mogen gebruikt worden voor de begraving van één lijk of één asurn.

20. Die uniforme behandeling door het reglement van 25 maart 1988 van de lijkbegraving en van de asbegraving (in volle grond of in het urnenveld), maakt dat het voor het tarief en de voorwaarden voor het verlenen van de grafconcessies onverschillig is of de voorkeur wordt gegeven aan lijkbegraving dan wel aan crematie en asbegraving. Dit sluit geheel aan bij het nagestreefde oogmerk van een neutrale, gelijke behandeling.

Aldus beschouwd, komt het verantwoord en geenszins willekeurig voor dat de tarieven en voorwaarden voor lijkbegraving en asbegraving gelijklopend zijn, ofschoon nochtans bij asbegraving de oppervlakte van de concessie in principe minder groot moet zijn en er op een concessie van dezelfde grootte meer asurnen dan lijkkasten begraven kunnen worden.

De redelijkheid van die verantwoording wordt niet in het gedrang gebracht doordat de stad voor ontgraving van lijken en asurnen dan weer wel een verschillend tarief zou hanteren. Zoals gezien, houdt de gelijke behandeling van de begraving van lijken en asurnen verband met de beoogde neutraliteit in de welbepaalde, delicate aangelegenheid van de keuze inzake de lijkbezorging. Het is niet spontaan duidelijk, en het wordt evenmin toegelicht, dat dit oogmerk ook in geval van een ontgraving een rol speelt of zou moeten spelen.

21. Tevens kan de Raad van State er niet toe komen om in de gelijke behandeling waarin het gemeenteraadsbesluit van 25 maart 1988 voorziet een disproportionele aantasting van verzoekers belangen te zien.

Weliswaar sloot het reglement uit dat de asurn van zijn vader én van hemzelf tezamen met die van zijn moeder op het urnenveld UW begraven kunnen worden. Maar het reglement maakte een gezamenlijke asbegraving ook niet zonder meer onmogelijk. Namelijk bepaalde het dat te Nieuwkerken in het kader van een concessie C -voor de begraving van één of twee lijken of asurnen-

“aanvullende grafplaatsen” kunnen worden toegestaan, waarin bijkomend één of twee lijken of asurnen mogen worden bijgezet.

Door een aanvullende grafplaats verdubbelt weliswaar de prijs van de concessie C, terwijl het in de rede ligt dat in geval van een toelating om een derde asurn te begraven op een stuk concessiegrond UW, een alsdan eventueel verschuldigde supplementaire vergoeding minder hoog zou hebben gelegen. Ook wijst verzoeker erop dat bij een begraafing buiten het urnenveld een groter en duurder grafmonument zal moeten worden opgericht of anders de niet-bedekte grond regelmatig worden onderhouden.

Alles bij mekaar doet de gelijke behandeling door het reglement van 25 maart 1988 verzoeker slechts een eerder beperkt nadeel lopen dat wezenlijk financieel van aard is.

Dat financiële belang afgewogen tegen de gevoelige en zwaarwichtige belangen die de gelijke behandeling wil beschermen, is de verwerende partij niet de grenzen van de redelijkheid te buiten gegaan door die laatste belangen te hebben laten prevaleren. De aantasting van verzoekers belangen is niet van die aard en die orde dat er reden is om aan het reglement een voldoende mate van proportionaliteit tussen, eensdeels, het doel en de belangen die het wil dienen en, anderdeels, “de gelijklopendheid tussen de concessies voor gecremeerde en niet-gecremeerde lichamen” die het instelt, te ontzeggen.

22. Uit wat voorafgaat, volgt dat verwerende partij ten aanzien van de verkozen wijze van lijkbezorging een neutrale houding mocht aannemen en dat zij gerechtigd was er in haar reglement van 25 maart 1988 daarom van af te zien om voor de asbegraving in de concessie UW voorwaarden te bepalen die afwijken van de voorwaarden bij lijkbegraafing, ook al zijn er tussen as- en lijkbegraafing verschillen vanuit het oogpunt van de volksgezondheid en de benodigde plaats.

Het reglement van 25 maart 1988, waarop de in het eerste beroep bestreden weigeringen van 16 juli 1998 en 3 augustus 1998 gesteund zijn, schendt derhalve niet de gelijkheid.

23. Het reglement van 26 oktober 2001 herneemt goeddeels de voorwaarden voor het verlenen van graf- en columbariumconcessie van het reglement van 25 maart 1988.

Wat inzonderheid de concessie UW voor de begraving van asurnen op het urnenveld betreft, bepaalt het nieuwe reglement in artikel 16 -net als voorheen artikel 1, afdeling B, 1 *juncto* 3 van het reglement van 25 maart 1988 deed- dat het aantal bijzettingen “één of twee asurnen” bedraagt. Als zodanig schendt die bepaling net zo min de gelijkheid als het reglement van 25 maart 1988.

24. De vraag kan evenwel rijzen of dat ook geldt voor de toevoeging in artikel 13 van het nieuwe reglement dat in de concessies A en C “De plaats van 1 niet-verast lijk kan worden ingenomen door 2 asurnen. In geen geval kan, wanneer een concessie volzet is, nog een asurn bijgezet worden”.

Die toevoeging leidt er immers toe dat de voorwaarden voor de concessiesoorten C en UW niet meer gelijklopend zijn, zoals aanvankelijk de bedoeling én het geval was. Beide concessies blijven betrekking hebben op een stuk grond van eenzelfde oppervlakte, dat voor eenzelfde termijn en aan eenzelfde tarief ter beschikking wordt gesteld, maar in de concessie C in volle grond kunnen nu één lijk en twee asurnen tezamen begraven worden, zo al niet drie -aldus de verwerende partij zelf, in de memorie van antwoord- of vier asurnen, terwijl in de concessie UW op het urnenveld nog altijd maximaal twee asurnen ter aarde besteld mogen worden.

Of de toevoeging de gelijkheidstoets doorstaat, mag echter buiten beschouwing worden gelaten. Alleen het artikel 16 van het reglement van 26 oktober 2001 is het voorwerp van het tweede beroep.

25. De slotsom met betrekking tot het beroep A. 114.769/XII-3.392 is dat het enig middel ongegrond is en dat het beroep dient te worden verworpen.

26. Zoals *sub* nrs. 5, respectievelijk 7 en 8 gezien, volgt daar uit dat in de zaak A. 84.506/XII-2076 het beroep verworpen moet worden, bij gebrek aan belang, in zoverre het de eerste twee bestreden beslissingen betreft en, bij gebrek aan voorwerp, in zoverre het de derde bestreden beslissing aangaat.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken A. 84.506/XII-2076 en A. 114.769/XII-3392 worden
gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen, bepaald op 348,53 euro, komen ten
laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
vijftien januari 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.