ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 8 juillet 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la dispersion des cendres des corps incinérés en mer territoriale", a donné le 11 décembre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e juli 1985 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de uitstrooiing van de as van de verbrande lijken in de territoriale zee", heeft de 11e december 1985 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet prévoit que "les cendres des corps incinérés peuvent être dispersées à une distance d'au moins 200 mètres à partir de la laisse de basse mer longeant la côte" (article ler). Le texte néerlandais précise que cette dispersion des cendres pourra se faire "dans la mer territoriale".

Or l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution interdit "de jeter ou de déposer des objets ou matières dans les eaux visées à l'article ler, d'y laisser couler des liquides pollués ou polluants ou d'y introduire des gaz, sauf s'il s'agit de déversements d'eaux usées autorisés conformément aux dispositions de la présente loi". Les eaux visées à l'article ler de la loi précitée du 26 mars 1971 comprennent "les eaux côtières", c'est-à-dire les eaux de la mer territoriale, soit "les eaux de la mer côtière sur une largeur de trois milles géographiques à raison de soixante milles par degré de latitude à partir de la laisse de basse mer".

L'interdiction ainsi formulée par la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution exprime en termes formels une interdiction qui est tout à fait générale. Selon l'exposé des motifs du projet, qui est devenu la loi du 26 mars 1971 :

> "La seule exception à l'interdiction concerne les déversements d'eaux usées qui sont effectués conformément aux dispositions de la présente loi, c'est-à-dire dans le

.../...

respect des conditions d'une autorisation de déversement accordée conformément aux dispositions de la loi" (1).

Lors de la discussion à la Commission de la Santé publique du Sénat en 1967, il a été nécessaire de préciser dans le texte même de la loi que seul le déversement des liquides "pollués ou polluants" était interdit. Le rapport de la Commission sénatoriale s'exprime en ces termes :

"L'ajoute des mots "pollués et polluants" (après le substantif "liquides") a été faite en vue d'éviter une situation aberrante. En effet l'article 5 prévoit quelles autorités délivrent quelles autorisations. On n'y parle pas d'eau claire. D'autre part, l'eau claire est certainement un "liquide" au sens de l'article 2. Suivant la lettre de l'article 2, le déversement d'eaux propres serait donc interdit sans qu'il soit même possible de la soumettre à une autorisation (article 5).

En précisant que les "liquides" visés sont ceux qui se trouvent "pollués ou polluants", la Commission a voulu exclure de l'application de la présente loi le déversement d'eaux claires" (2).

Il a donc fallu modifier le texte de l'article 2 pour éviter que le versement d'eau claire dans une eau de surface soit interdit par le principe général inscrit dans cet article.

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, 1965-1966, n° 212, p. 5.

(2) Doc. parl. Sénat, 1966-1967, n° 321, p. 8.

Le caractère strict et rigoureux de l'interdiction formulée dans la loi du 26 mars 1971 se trouve encore confirmé par un passage du rapport de la Commission de la Santé publique du Sénat, déposé en 1969. On y lit :

> "Plusieurs membres soulignent qu'il est bien entendu que l'interdiction vaut également pour les objets et matières, liquides ou non, qui ne sont ni pollués ni polluants : ils peuvent le devenir par le temps" (1).

La volonté du législateur de 1971 a donc été manifestement de proclamer une interdiction absolue de jeter ou de déposer des objets ou matières quelconques dans les eaux de surface, notamment dans les eaux côtières (2).

Selon cette interprétation de l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, la dispersion des cendres des corps incinérés dans la mer territoriale, prévue par l'arrêté en projet, est illégale dans la mesure où elle pourrait, en vertu de cet arrêté, s'effectuer à une distance inférieure à la largeur des eaux côtières.

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n° 238, p. 9.

(2) C'est seulement pour "le dépôt de matières solides ou liquides à un endroit d'où elles peuvent être entraînées par un phénomène naturel" dans les eaux de surface, qu'il a été fait référence dans le rapport de la Commission de la Santé publique du Sénat, déjà cité (Doc. parl. Sénat, 1966-1967, 321, p. 8) "au bon sens des sociétés d'épuration, étant donné que l'article 40 et les suivants prévoient des mesures transitoires et que d'autres pourraient s'y ajouter".

Le fonctionnaire délégué a indiqué au Conseil d'Etat que les cendres des corps incinérés ne pouvaient, lors de leur dispersion dans la mer, altérer de manière perceptible la composition des eaux côtières. Mais les eaux propres ne peuvent pas non plus et de manière plus patente encore, modifier dans un sens défavorable la composition des eaux de surface dans lesquelles elles sont déversées et, pourtant, le législateur a estimé devoir modifier le texte de la loi, lors de son élaboration, afin d'exclure l'eau claire de l'interdiction absolue de déversement de liquides dans les eaux protégées.

En conclusion, le Conseil d'Etat doit constater, compte tenu du texte actuel de l'article 2 de la loi précitée du 26 mars 1971 que la dispersion des cendres en mer ne peut être autorisée en deçà de la limite fixée à l'article ler, alinéa 3, de cette loi.

II. Dans ses trois premiers articles, le projet emploie soit l'expression "autorités des communes", soit l'expression "l'autorité communale", qui manquent de précision.

Il convient d'indiquer l'autorité qui sera chargée de prendre les décisions visées à ces articles. Cette précision est d'autant plus nécessaire que l'autorité visée n'est pas nécessairement la même pour chaque décision.

III. L'instauration de la dispersion des cendres en mer territoriale rend nécessaire une modification de l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal du 19 janvier 1973 relatif à l'incinération des cadavres humains.

.../...

Cet alinéa dispose en effet :

"Lorsque la dispersion doit avoir lieu dans un autre cimetière ou à l'étranger, ...".

A ces deux hypothèses, l'arrêté en projet en ajoute une troisième : la dispersion en mer.

Le texte proposé ci-après pour le dispositif tient compte de cette observation dans son article 7.

+

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

La rédaction suivante est proposée :

"Arrêté royal réglant la dispersion en mer des cendres des corps incinérés".

PREAMBULE.

A l'alinéa ler, il y a lieu d'écrire : " ..., notamment l'article 24, alinéa 3;" et non "dernier alinéa".

Compte tenu de l'observation générale III, il y a lieu d'insérer un alinéa 2, rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 19 janvier 1973 relatif à l'incinération des cadavres humains, notamment l'article 8;".

.../...

DISPOSITIF.

La rédaction suivante est proposée pour l'ensemble du dispositif :

"Article 1er.-

(Les autorités des communes) (1) riveraines de la mer sont autorisées à organiser la dispersion des cendres des corps incinérés en mer, à une distance d'au moins ... (2) comptée à partir de la laisse de basse mer.

Article 2.-

(L'autorité communale) (3) veille à ce que cette dispersion se déroule dans l'ordre, la décence et le respect dû à la mémoire des morts.

Article 3.-

Pour autant que possible, (l'autorité communale) (4) fixe le moment de la dispersion, en accord avec la personne qualifiée pour pourvoir aux funérailles.

Article 4.-

La dispersion est exclusivement effectuée par le préposé de la commune. Celui-ci reçoit l'urne cinéraire et procède à la dispersion des cendres au moyen d'un appareil conçu à cet effet.

Article 5.-

Lorsque la dispersion doit être différée pour des motifs exceptionnels, l'urne cinéraire est conservée dans un columbarium de la commune.

.../...

---

(1) Voy. l'observation générale II.
(2) Voy. l'observation générale I.
(3) Voy. l'observation générale II.
(4) Voy. l'observation générale II.

Article 6.-

La dispersion des cendres en mer est consignée dans un registre spécial tenu par la commune.

Article 7.-

Dans l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal du 19 janvier 1973 relatif à l'incinération des cadavres humains, les mots "en mer" sont insérés entre les mots "dans un autre cimetière" et "ou à l'étranger".

Article 8.-

Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique est chargé de l'exécution du présent arrêté".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp bepaalt dat "de as van de verbrande lijken (mag) worden uitgestrooid in de territoriale zee op een afstand van minstens 200 meter van de laagwaterlijn". De Nederlandse tekst preciseert, in tegenstelling met de Franse tekst, dat deze asverstrooiing "in de territoriale zee" mag geschieden.

Nu verbiedt artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, "voorwerpen of stoffen in de bij artikel 1 bedoelde wateren te werpen of te deponeren, verontreinigde of verontreinigende vloeistoffen erin uit te lozen of er gassen in te brengen, behalve de lozing van afvalwater waarvoor vergunning is verleend overeenkomstig de bepalingen van deze wet". De in artikel 1 van de voormelde wet van 26 maart 1971 bedoelde wateren omvatten "de kustwateren", dit wil zeggen de wateren van de territoriale zee, namelijk "de wateren van de zee langs de kusten over een breedte van drie geografische mijlen naar rato van zestig mijlen per breedtegraad vanaf de laagwaterlijn".

Het aldus door de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, geformuleerde verbod drukt in stellige bewoordingen een volstrekt algemeen verbod uit. Volgens de memorie van toelichting van het ontwerp dat de latere wet van 26 maart 1971 is geworden :

.../...

"(heeft) de enige uitzondering op deze verbodsbepaling betrekking op de lozingen van afvalwater die overeenkomstig de bepalingen van deze wet geschieden, dit wil zeggen met inachtneming van de voorwaarden van een overeenkomstig de bepalingen van de wet verleende lozingsvergunning" (1).

Bij de bespreking in de Commissie voor de Volksgezondheid van de Senaat in 1967 werd het nodig geacht in de tekst zelf van de wet te preciseren dat alleen de lozing van "verontreinigde of verontreinigende" vloeistoffen verboden was. Het verslag van de Senaatscommissie luidt aldus :

Vóór het woord "vloeistoffen" zijn de woorden "verontreinigde of verontreinigende" ingevoegd, ten einde een abnormale toestand te voorkomen. Artikel 5 bepaalt immers welke overheden de verschillende vergunningen verlenen. Er wordt evenwel niet gesproken van zuiver water. Anderzijds is zuiver water beslist een "vloeistof" in de zin van artikel 2. Volgens de letter van artikel 2 zou de lozing van zuiver water dus verboden zijn en zou er zelfs geen vergunning voor uitgereikt kunnen worden (artikel 5).

Door nader aan te geven dat met "vloeistoffen" worden bedoeld die welke "verontreinigd of verontreinigend" zijn, heeft de Commissie de lozing van zuiver water uit de toepassing van deze wet gesloten" (2).

Men heeft dus de tekst van artikel 2 moeten wijzigen om te vermijden dat de lozing van zuiver water in oppervlaktewater krachtens het in dit artikel neergelegde algemene beginsel verboden zou zijn.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1965-1966, nr. 212, blz. 5.
(2) Gedr. St. Senaat, 1966-1967, nr. 321, blz. 8.

De strikte en strenge aard van het in de wet van 26 maart 1971 geformuleerde verbod wordt nog bevestigd door een passage in het in 1969 ingediende verslag van de Senaatscommissie voor de Volksgezondheid. Daar staat te lezen :

> "Verscheidene leden menen dat het verbod natuurlijk ook moet gelden voor voorwerpen en - al dan niet vloeibare - stoffen, die noch verontreinigd noch verontreinigend zijn : zij kunnen dit mettertijd worden " (1).

De wetgever van 1971 heeft dus kennelijk een volstrekt verbod willen uitvaardigen op het werpen of deponeren van enigerlei voorwerpen of stoffen in de oppervlaktewateren, bepaaldelijk in de kustwateren (2).

Volgens die uitlegging van artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, is de door het ontworpen besluit bedoelde verstrooiing van de as van verbrande lijken in de territoriale zee, onwettig in zoverre zij krachtens dit besluit zou mogen geschieden op een afstand die kleiner is dan de breedte van de kustwateren.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1969-1970, nr. 238, blz. 9.

(2) Alleen met betrekking tot "(het deponeren van) vaste stoffen of vloeistoffen op een plaats vanwaar ze door een natuurlijk verschijnsel" in de oppervlaktewateren "kunnen terechtkomen", is in het reeds geciteerde verslag van de Senaatscommissie voor de Volksgezondheid (Gedr. St. Senaat, 1966-1967, 321, blz. 8), verwezen naar "het gezond verstand van de zuiveringsmaatschappijen; artikel 40 en volgende voorzien immers in overgangsmaatregelen en er zullen eventueel nog andere maatregelen kunnen worden genomen".

De gemachtigde ambtenaar heeft er de Raad van State op gewezen dat het verstrooien van de as van verbrande lijken in de zee, de samenstelling van de kustwateren niet waarneembaar verslechtert. Maar het zuivere water kan evenmin, en dat ligt nog meer voor de hand, de samenstelling van de oppervlaktewateren waarin het geloosd wordt, in ongunstige zin wijzigen en toch heeft de wetgever bij het opstellen van de wettekst geoordeeld deze te moeten wijzigen om het zuivere water niet onder het volstrekte verbod tot lozing van vloeistoffen in de beschermde wateren te doen vallen.

Tot besluit moet de Raad van State, gelet op de huidige tekst van artikel 2 van de voormelde wet van 26 maart 1971, constateren dat asverstrooiing in de zee aan deze zijde van de in artikel 1, derde lid, van die wet vastgestelde grens niet kan worden toegestaan.

II. In het ontwerp worden in de eerste drie artikelen ofwel de termen "overheden van de ... gemeenten", ofwel de term "gemeenteoverheid" gebezigd. Deze termen zijn onvoldoende nauwkeurig.

De overheid die met het nemen van de in die artikelen bedoelde beslissingen belast is, zou moeten worden aangewezen. Een zodanige precisering is des te noodzakelijker daar de bedoelde overheid niet per se dezelfde is voor iedere beslissing.

III. Wil men asverstrooiing in de territoriale zee mogelijk maken, dan is een wijziging vereist van artikel 8, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 19 januari 1973 betreffende de lijkverbranding.

Dit lid bepaalt immers :

"Wanneer de verstrooiing op een andere begraafplaats of in het buitenland moet geschieden, ...".

...|...

Aan deze twee gevallen voegt het ontwerp een derde geval toe : de verstrooiing in de zee.

In artikel 7 van de tekst die hierna voor het bepalend gedeelte wordt voorgesteld, is met deze opmerking rekening gehouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

De volgende formulering wordt voorgesteld :

"Koninklijk besluit tot regeling van de verstrooiing van de as van verbrande lijken in de zee".

AANHEF.

In het eerste lid schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 24, derde lid;" en niet "laatste lid".

Ter voldoening aan de algemene opmerking III, behoort een tweede, als volgt geredigeerd lid te worden ingevoegd :

"Gelet op het koninklijk besluit van 19 januari 1973 betreffende de lijkverbranding, inzonderheid op artikel 8;".

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

De volgende redactie wordt voorgesteld voor heel het bepalend gedeelte :

"Artikel 1.-

(De overheden van de gemeenten) (1) die aan zee gelegen zijn, zijn bevoegd voor het organiseren van de verstrooiing van de as van verbrande lijken in de zee, op een afstand van ten minste ... (2), te rekenen vanaf de laagwaterlijn.

Artikel 2.-

(De gemeenteoverheid) (3) zorgt ervoor dat die verstrooiing ordelijk, welvoeglijk en met de aan de nagedachtenis van de doden verschuldigde eerbied verloopt.

Artikel 3.-

(De gemeenteoverheid) (4) stelt het tijdstip van de verstrooiing vast in overleg met de persoon die bevoegd is om in de lijkbezorging te voorzien.

.../...

---

(1) Zie algemene opmerking II.
(2) Zie algemene opmerking I.
(3) Zie algemene opmerking II.
(4) Zie algemene opmerking II.

Artikel 4.-

De verstrooiing wordt uitsluitend door de gemeentebeambte verricht. Deze ontvangt de asurn en verricht de asverstrooiing door middel van een daartoe bestemd toestel.

Artikel 5.-

Moet de asverstrooiing om uitzonderlijke redenen worden uitgesteld, dan wordt de asurn in een columbarium van de gemeente bewaard.

Artikel 6.-

De verstrooiing van de as in de zee wordt opgetekend in een door de gemeente gehouden speciaal register.

Artikel 7.-

In artikel 8, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 19 januari 1973 betreffende de lijkverbranding, worden de woorden "in de zee" ingevoegd tussen de woorden "op een andere begraafplaats" en "of in het buitenland".

Artikel 8.-

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt is belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.