

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 48.536/2/V  
DU 9 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux de la Communauté germanophone, le 14 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "sur les funérailles et sépultures", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

### Observation préalable

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux Régions la compétence en matière de funérailles et sépultures. Cette matière fait partie de celles qui, selon les termes de la phrase introductive de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, sont confiées aux Régions "en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés" <sup>(1)</sup>.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, des décrets (de la Région wallonne) du 27 mai 2004 et (de la Communauté germanophone) du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, la Communauté germanophone exerce, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la compétence de la Région wallonne en la matière sur le territoire de la région de langue allemande <sup>(2)</sup>.

L'avant-projet de décret, qui tend à abroger la plupart des dispositions de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures, vise, selon l'exposé des motifs,

---

<sup>(1)</sup> Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 précisent que la législation relative aux funérailles et sépultures est une législation "connexe" à celle des provinces et des communes (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, pp. 4 et 12), ayant un "lien direct avec les pouvoirs locaux" (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, p. 11; *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n/ 1280/3, p. 12).

<sup>(2)</sup> Voir les avis 41.139/2/V, donné le 30 août 2006, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 février 2007 modifiant le Livre II, Administration de la commune, Titre III, Administration de certains services communaux, Chapitre II, Funérailles et sépultures, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Doc. parl.*, Parl. wallon, 2006-2007, n/ 532/1, p. 10) et 45.068/2/V, donné le 27 août 2008, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 mars 2009 modifiant le Chapitre II du Titre III du Livre II de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux funérailles et sépultures (*Doc. parl.*, Parl. wallon, 2008-2009, n/ 879/1, p. 18).

à "réorganise(r) la législation pour l'adapter aux données actuelles, la préciser sur certains points ou la compléter".

Bon nombre de dispositions de la loi du 20 juillet 1971 précitée sont dès lors reproduites sans modifications ou avec quelques adaptations formelles dans l'avant-projet de décret <sup>(3)</sup>. Ce dernier contient, en outre, un certain nombre de dispositions qui sont analogues à celles adoptées dans les trois Régions ou tout à fait spécifiques à la Communauté germanophone.

Compte tenu de l'ampleur limitée de la réforme, la question se pose de savoir s'il est adéquat de reproduire quasi toutes les dispositions de la loi du 20 juillet 1971 précité et d'abroger celle-ci <sup>(4)</sup>. Mieux vaudrait adopter des modifications à la loi du 20 juillet 1971 <sup>(5)</sup>.

Si le texte en projet est néanmoins maintenu tel quel, il y a lieu de compléter l'exposé des motifs et le commentaire des articles, afin de permettre aux parlementaires d'appréhender la teneur des modifications envisagées. Il serait, en outre, judicieux de joindre un tableau de concordance au texte en projet, comportant pour chaque article du texte en projet, l'article de la loi du 20 juillet 1971 et l'éventuelle division de cet article auquel il correspond.

### Observations générales

1. La compétence *ratione materiae* des Régions en la matière a été examinée dans plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État.

---

<sup>(3)</sup> Il s'agit notamment des articles 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> à 3, 2, alinéa 4, 3 à 5, 7, 8, 10 à 18, 20 à 23, 24 à 26, 28 et 29 de cette loi.

<sup>(4)</sup> Comme il sera précisé ci-après, les règles existantes en la matière se trouvent d'ailleurs éparpillées dans différents textes légaux et réglementaires.

<sup>(5)</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.staatsrat.be](http://www.staatsrat.be), onglet "Technique législative", recommandation n/ 9.

Ainsi, dans son avis 38.135/VR <sup>(6)</sup>, la section de législation a eu l'occasion d'analyser plus en détail cette question :

"La proposition de loi à l'examen tend à accélérer la procédure administrative à suivre pour le transport à l'étranger de la dépouille d'une personne décédée en Belgique.

À cette fin, elle modifie l'article 77 du Code civil en ce sens que, lorsque la dépouille de la personne décédée est transportée à l'étranger, l'autorisation d'inhumation que prévoit cette disposition est délivrée sans délai, et non pas, comme il est de règle, au moins vingt-quatre heures après le décès.

Comme le fait apparaître la lettre annexée à la demande d'avis, la question se pose de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour légiférer en la matière.

Il convient, à ce sujet, de tenir compte de ce que, depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, les régions sont, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, compétentes pour «les funérailles et sépultures» <sup>(7)</sup> [...].

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980 est rédigé en ce sens qu'est attribuée aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres à la matière des funérailles et sépultures.

Cette compétence couvre, en particulier, ce qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, était réglé par ou en vertu de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures <sup>(8)</sup> [...].

Mais elle ne se limite pas à cela : eu égard au caractère très général de la formulation de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour prendre tous types de dispositions relatives aux

---

<sup>(6)</sup> Avis 38.135/VR, donné le 17 mars 2005, sur une proposition de loi "modifiant l'article 77 du Code civil en ce qui concerne le rapatriement de la personne décédée" (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n/ 3-508/1).

<sup>(7)</sup> *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Cette matière fait partie de celles qui, selon les termes de la phrase introductive de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, sont confiées aux régions "en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés". Lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001, il a été déclaré que les funérailles et sépultures étaient attribuées aux régions en raison de la "connexité" et du "lien direct" de la législation en la matière avec la législation organique des pouvoirs locaux (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/7, p. 11; *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n/ 1280/3, p. 12).

<sup>(8)</sup> *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis 31.592/2, donné le 3 octobre 2001, sur le projet devenu l'arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de l'article 12, alinéas 2 et 4, de la loi du 20 juillet 1971, précitée, et l'avis 35.604/1/V, donné le 7 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 16 janvier 2004 sur les funérailles et sépultures (*Doc. Vl. Parl.*, sess. 2003-2004, n/ 1864/1, p. 46).

funérailles et sépultures, que ces dispositions concernent des matières, qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, étaient réglées par ou en vertu de la loi du 20 juillet 1971, précitée, ou qu'elles concernent des matières qui, à cette époque, relevaient d'autres législations ou n'avaient pas encore fait l'objet d'une intervention législative.

Cependant, la compétence régionale ne s'étend pas aux règles relatives à l'état civil, en particulier celles qui régissent l'établissement des actes de décès. En effet, cette matière relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale <sup>(9)</sup>.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il y a lieu, au sujet des matières qu'entend régler la proposition de loi à l'examen, d'observer ce qui suit :

1. Un dispositif tendant à régler les funérailles et sépultures est normalement voué à contenir, entre autres, les prescriptions administratives à respecter en vue de procéder à une inhumation ou à une crémation.

A priori, les régions sont donc compétentes pour adopter de telles prescriptions.

a) C'est ainsi que la loi du 20 juillet 1971, précitée, organise, en ses articles 20 à 23, un régime d'autorisation de crémation.

S'agissant d'une matière réglée par la loi du 20 juillet 1971, précitée, la compétence régionale en ce domaine est incontestable <sup>(10)</sup>.

b) Il existe également un régime d'autorisation d'inhumation.

---

<sup>(9)</sup> *Note infrapaginale 5 de l'avis cité* : Sur la compétence fédérale en matière d'organisation de l'état civil, voir notamment, de manière générale, l'avis 13.764/2, donné le 22 décembre 1980, sur une proposition de décret du Conseil de la Communauté française relative au changement de nom et de prénom (*Doc. C.C.F.*, sess. 1980-1981, n° 62/2).

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, troisième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, confirme expressément la compétence fédérale en la matière, en précisant que la compétence attribuée aux régions de régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales n'inclut pas les règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil. Sur le maintien de la compétence fédérale en matière d'état civil par la loi spéciale du 13 juillet 2001, lire Y. SACREAS, "De gewestelijke bevoegdheden inzake ondergeschikte besturen : een algemeen overzicht", in *De vijfde Staatshervorming van 2001*, A. ALEN (ed.), Die Keure, 2002, pp. 65 et sv., n° 11.

<sup>(10)</sup> *Note infrapaginale 6 de l'avis cité* : Ainsi, dans son avis 35.604/1/V, précité, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas formulé d'objection au principe de la compétence régionale pour adopter des dispositions largement inspirées des articles 20 à 23 de la loi du 20 juillet 1971, précitée. Voir, également, l'avis 36.609/4, donné le 29 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, précité.

Celui-ci est organisé, non pas par la loi du 20 juillet 1971, précitée, mais par des dispositions figurant, en particulier, à l'article 77 du Code civil, dans le chapitre que ce Code consacre aux actes de décès.

La circonstance que le régime de l'autorisation d'inhumation est organisé, non pas par la loi du 20 juillet 1971, précitée, mais par des dispositions figurant dans un chapitre du Code civil relatif aux actes de décès, ne suffit pas à établir que l'organisation de ce régime serait soustraite à la compétence qu'ont les régions de régler les funérailles et sépultures et relèverait au contraire des compétences de l'autorité fédérale dans le domaine de l'état civil.

D'une part, il serait incohérent que les régimes d'autorisation d'inhumation et de crémation relèvent de la compétence d'autorités différentes, selon qu'il s'agit d'autoriser l'inhumation ou la crémation. Au demeurant, une solution en ce sens introduirait, pour la détermination des compétences en la matière, une distinction entre modes de sépulture que ne fait pas l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

D'autre part, il importe de souligner que les procédures d'autorisation d'inhumation et d'établissement d'un acte de décès sont formellement distinctes et autonomes l'une par rapport à l'autre<sup>(11)</sup>. Aussi ne peut-on considérer que le régime d'autorisation d'inhumation constituerait un élément intrinsèquement lié au dispositif, de compétence fédérale, régissant l'établissement des actes de décès, plutôt qu'un élément de la réglementation, de compétence régionale, relative aux funérailles et sépultures<sup>(12)</sup>.

Ce sont donc les Régions qui disposent de la compétence de régler tant le régime administratif de l'autorisation d'inhumation que celui de l'autorisation de crémation.

---

<sup>(11)</sup> *Note infrapaginale 7 de l'avis cité* : Sur l'autonomie respective, au moins formelle, de ces procédures, lire J.-M. VAN BOL, Les funérailles et les sépultures, aspects civils et administratifs, Larcier, 2003, n/ 8 et 15.

<sup>(12)</sup> *Note infrapaginale 8 de l'avis cité* : À cet égard, il n'est pas sans intérêt de relever que, dans son avis 10.860/2, donné le 27 octobre 1969, sur l'avant-projet devenu la loi du 20 juillet 1971, précitée, la section de législation du Conseil d'État avait suggéré de rassembler dans un même dispositif les règles organisant les régimes d'autorisation d'inhumation et de crémation et ce, dans les termes suivants : "Pour assurer une présentation logique des dispositions relatives, d'une part, au permis d'inhumation et, d'autre part, à l'autorisation d'incinérer, il se recommanderait soit de faire figurer les conditions de cette autorisation dans ou à la suite des articles 77 et 81 du Code civil, soit d'abroger ces derniers articles en en reprenant la substance dans la partie du présent projet que le Conseil d'État propose de consacrer aux inhumations" (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1969-1970, n/ 725/1, p. 8). En faisant mention de la possibilité de retenir la seconde branche de l'alternative, la section de législation attirait l'attention sur le fait que l'organisation du régime de l'autorisation d'inhumation n'est pas nécessairement liée au dispositif qui régit l'établissement des actes de décès.

2. Par ailleurs, un dispositif tendant à régler les funérailles et sépultures a aussi normalement vocation à comprendre des règles relatives au transport des dépouilles mortelles, de sorte, qu'*a priori*, de telles règles relèvent également de la compétence des régions.

a) Ainsi, le transport des dépouilles mortelles fait l'objet de règles figurant dans la loi du 20 juillet 1971, précitée, en particulier en ses articles 14 et 15.

S'agissant d'une matière réglée par la loi du 20 juillet 1971, précitée, la compétence régionale en ce domaine est incontestable. Les articles 14 et 15 de cette loi ont d'ailleurs été intégrés dans leur propre législation par les Régions flamande et wallonne <sup>(13)</sup>.

b) En outre, le transport des dépouilles mortelles - en particulier le transport à l'étranger - fait également l'objet de règles figurant dans des textes souvent antérieurs à la loi du 20 juillet 1971, précitée, et dont les dispositions se situent en marge du dispositif mis en place par celle-ci.

Il en va ainsi :

- d'une part, d'accords internationaux, tels l'Arrangement international concernant le transport des corps, signé à Berlin le 10 février 1937 et approuvé par la loi du 26 août 1938, et l'Accord sur le transfert des corps des personnes décédées, fait à Strasbourg le 26 octobre 1973 et approuvé par la loi du 20 août 1981;
- et, d'autre part, de dispositions réglementaires, en particulier celles qui font l'objet de l'arrêté du Régent du 20 juin 1947 relatif au transport des dépouilles mortelles et de l'arrêté royal du 8 mars 1967 portant règlement relatif au transport intra-Benelux des dépouilles mortelles <sup>(14)</sup>.

Les règles contenues dans ces textes n'ont pas été intégrées dans le dispositif mis en place par la loi du 20 juillet 1971, précitée.

Il apparaît toutefois que ceci s'explique uniquement par le fait que le législateur n'a pas voulu inclure dans cette loi du 20 juillet 1971, précitée, toutes les dispositions régissant les funérailles et sépultures et a préféré maintenir l'application propre de certains règles particulières en la matière, notamment les dispositions précitées relatives au transport, y compris vers et à partir de l'étranger,

---

<sup>(13)</sup> *Note infrapaginale 9 de l'avis cité* : Voir le décret du 16 janvier 2004, précité, et l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, précité. Dans son avis 35.604/1/V, précité, la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'objection à la compétence régionale pour adopter une disposition inspirée de l'article 14 de la loi du 20 juillet 1971, précitée.

<sup>(14)</sup> *Note infrapaginale 10 de l'avis cité* : Selon leur préambule, ces arrêtés trouvent leur fondement légal dans l'article 2 de la loi du 26 août 1938, précitée, lequel est rédigé en ce sens que "le Gouvernement est autorisé à prescrire les mesures nécessaires pour l'application de (l'Arrangement international de Berlin concernant le transport des corps) et à réglementer, dans l'intérêt de la santé publique, le transport des dépouilles mortelles d'une commune à une autre".

des dépouilles mortelles <sup>(15)</sup>. Du reste, on trouve la trace d'une référence à ces dernières dispositions à l'article 28 de la loi du 20 juillet 1971, précitée <sup>(16)</sup>.

En conséquence, la circonstance que les dispositions en question se situent en marge du dispositif mis en place par la loi du 20 juillet 1971, précitée, ne permet pas de considérer que la réglementation du transport des dépouilles mortelles - y compris le transport à l'étranger - serait soustraite à la compétence des régions en matière de funérailles et sépultures.

3. Eu égard aux développements qui précèdent, ce sont donc bien les régions, qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, sont devenues compétentes pour régler tant le régime administratif de la délivrance de l'autorisation d'inhumation que celui de la délivrance de l'autorisation de crémation. Ce faisant, les régions ne peuvent cependant pas légiférer d'une manière qui rendraient difficilement applicables, voire impossibles à appliquer, les règles adoptées par l'autorité fédérale, dans le cadre de ses compétences propres, en matière de constatation de décès <sup>(17)</sup>, d'établissement de l'acte de décès <sup>(18)</sup>, ainsi que des mesures à observer en cas de mort violente ou de décès suspect <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> *Note infrapaginale 11 de l'avis cité* : Voir l'avis 10.860/2, précité (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1969-1970, n/ 725/1, p. 6).

<sup>(16)</sup> *Note infrapaginale 12 de l'avis cité* : Cette disposition a été rédigée en ce sens que "le Roi peut déroger aux dispositions de la présente loi, soit pour assurer l'exécution de conventions internationales, soit en vue d'assurer la protection des populations contre les dangers de propagation des maladies infectieuses ou de contamination par radiations ionisantes". Selon J.-M. VAN BOL, ainsi l'habilitation que l'article 2 de la loi du 26 août 1938 donne au Gouvernement de régler le transport des dépouilles mortelles "se trouve confirmée et même étendue par la loi du 20 juillet 1971" (*op.cit.*, n/ 39). On relève que, dans son avis 35.604/1/V, précité, la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'objection à la compétence régionale pour adopter une disposition inspirée de l'article 28 de la loi du 20 juillet 1971, précitée.

<sup>(17)</sup> *Note infrapaginale 13 de l'avis cité* : Il résulte à cet égard du Code civil que la constatation du décès par l'officier de l'état civil doit précéder la délivrance de l'autorisation d'inhumation ou de crémation (J. ROBERT, *Lijkbezorging en begraafplaatsen*, Oranjeboek, Vandenbroele, Brugge, losbladig, n/ 19) et que l'officier de l'état civil doit, en conséquence, pouvoir s'assurer de la réalité du fait (H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, T. II, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 1990, n/ 328-p. 317).

<sup>(18)</sup> *Note infrapaginale 14 de l'avis cité* : Dans le cadre de ses compétences quant aux règles relatives à l'état civil et quant à la tenue des registres de l'état civil.

<sup>(19)</sup> *Note infrapaginale 15 de l'avis cité* : La formalité de constatation du décès par l'officier de l'état civil a notamment pour but de s'assurer qu'il n'y a pas de signe ou d'indice de mort violente ou d'autres circonstances qui donneront lieu de le soupçonner. Dans ce cas, l'autorisation d'inhumer ne pourra être donnée qu'après l'intervention d'un officier de police. L'officier de l'état civil ne doit donc pas seulement constater le décès ; il se voit aussi confier un rôle ou une fonction pré-politionnelle (J. RAVESCHOT, *De "Aangifte van Overlijden" en de behandelnde geneesheer*, R.W., 1955-1956, col. 576) (Voir également l'article 44 du Code d'instruction criminelle) (voir également H. DE PAGE, *op. cit.*, n/ 333 - p. 320).

Cet avis conserve toute sa pertinence.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositions relatives aux sépultures militaires (arrêté-loi du 5 septembre 1917 concernant les sépultures des militaires des armées belge et alliées décédés pendant la durée de la guerre, loi du 26 juillet 1927 concernant les sépultures des militaires ex-ennemis inhumés en Belgique, etc.), il y a lieu de relever que les Régions ne sont pas compétentes en la matière.

En effet, il ne s'agit pas d'une législation "connexe" à celles des provinces et des communes; elle n'a pas de "lien direct avec les pouvoirs locaux". Cette matière relève donc également de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale <sup>(20)</sup>.

2. Quant à la compétence *ratione loci*, il y a tout d'abord lieu de relever que les Régions (et la Communauté germanophone) ne sont habilitées à régler les matières qui leur sont dévolues que dans les limites de leur sphère territoriale, qui est définie à l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Inversement, il n'est pas en leur pouvoir d'édicter des règles concernant les parties du territoire national situées en dehors de leur sphère de compétence territoriale.

La mer territoriale n'a pas été intégrée dans la division du territoire en régions, de sorte que c'est l'autorité fédérale qui est compétente pour édicter les normes qui s'appliquent sur ce territoire <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Voir notamment l'avis 45.068/2/V, donné le 27 août 2008, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 mars 2009 modifiant le Chapitre II du Titre III du Livre II de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatif aux funérailles et sépultures (*Doc. parl.*, Parl. wallon, 2008-2009, n/ 879/1, p. 20).

<sup>(21)</sup> Voir notamment l'avis 43.028/2, donné le 10 octobre 2007, sur une proposition devenue l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 modifiant la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et les sépultures en vue d'un traitement digne des restes des fœtus nés sans vie (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2006-2007, n/ A-333/2).

En outre, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 92*bis*, § 2, e), de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, les Régions (et la Communauté germanophone) concluent des accords de coopération pour les "cimetières qui dépassent les limites d'une région (linguistique) ou qui sont situés dans une autre région (linguistique) que la commune à laquelle ils appartiennent".

En l'absence d'un accord de coopération, l'avant-projet de décret ne peut, dès lors, s'appliquer qu'à l'égard des cimetières et établissements crématoires des communes de la Communauté germanophone qui sont situés sur le territoire de la région de langue allemande et qui ne dépassent pas les limites de la région linguistique.

### Observations particulières

#### Dispositif

#### Article 4

1. Selon l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet de décret, toute commune dispose d'au moins un cimetière, tout cimetière dispose de parcelles pour des tombes et, dans chaque commune, il y a au moins une parcelle d'inhumation des urnes, une pelouse de dispersion et un columbarium.

L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la loi du 20 juillet 1971, abrogé par l'article 32 de l'avant-projet de décret, prévoit, par contre, que tout cimetière doit disposer d'une parcelle d'inhumation des urnes, d'une pelouse de dispersion et d'un columbarium.

L'avant-projet de décret autorise donc les communes à fixer des règles différentes pour les lieux de sépulture, ce qui a pour effet de restreindre le choix entre les différents modes de sépulture de certaines catégories de personnes, à savoir principalement celles résidant dans les petits villages au sud de la Communauté germanophone.

L'exposé des motifs justifie cette différence de traitement de la manière suivante :

"(...) Lors de l'élaboration de ce projet, l'idée maîtresse était qu'il fallait absolument tenir compte des us et coutumes locaux et que la législation ne devait dès lors constituer qu'un cadre laissant suffisamment de marge de manoeuvre aux autorités communales pour une organisation proche du citoyen. Le pourcentage de crémations laisse clairement apparaître une différence de mentalité entre le nord et le sud de la Communauté germanophone. Au nord, les crémations représentent plus de 50 % des funérailles, alors qu'au sud seuls quelque 10 % des défunts sont incinérés.

Au total, la Communauté germanophone compte 59 cimetières, dont 48 au sud (...). Étant donné ce nombre élevé de cimetières, le projet de décret renonce à imposer à chaque cimetière un équipement de base permettant tous les modes de sépulture. Il prescrit certes que chaque cimetière doit disposer de parcelles pour les inhumations, mais que chaque commune ne doit disposer que d'un seul columbarium et d'une seule pelouse de dispersion. Ceci permet aux autorités communales d'adapter l'équipement de leurs cimetières aux besoins individuels de leur population".

Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation utilisé repose sur une justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme en cause ainsi qu'à la nature des principes applicables en l'espèce; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la relation entre le nombre élevé de cimetières dans le sud de la Communauté germanophone et le manque d'un équipement de base permettant tous les modes de sépulture.

L'exposé des motifs ne justifie pas de manière suffisante et pertinente la raison pour laquelle les communes peuvent, pour les cimetières qui existent dans les petits villages au sud de la Communauté germanophone, restreindre le choix entre les différents modes de sépulture.

Cette restriction paraît, en outre, contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où la législation actuelle prévoit déjà ces différents modes de sépulture sans la moindre restriction quant au choix entre ceux-ci.

.../...

Par conséquent, l'article 4, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet de décret doit être revu.

2. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'avant-projet de décret prévoit qu'une commune ou une association de communes (intercommunale) peut créer et exploiter un cimetière communal ou intercommunal.

Dans la suite du texte, il n'est plus question de l'intercommunale ou des organes de l'intercommunale mais uniquement de la commune ou des organes de la commune alors que certaines dispositions concernent également la création ou la gestion du cimetière <sup>(22)</sup>.

Il convient dès lors d'adapter les articles 4, § 2, alinéa 2, 5, 6, § 1<sup>er</sup>, 7, 9 à 14, 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 22 et 24 de l'avant-projet de décret.

Mieux vaut d'ailleurs compléter l'article 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de décret en définissant la notion de "gestionnaire de cimetière" (commune ou intercommunale).

### Article 5

Au paragraphe 2 de l'article 5 de l'avant-projet de décret, il est précisé que ni fouille, ni travaux de fondation ne sont autorisés sans l'accord de l'inspection d'hygiène compétente.

La notion d'"inspection d'hygiène compétente" n'est nulle part définie dans le texte.

---

<sup>(22)</sup> Contrairement aux articles 2, 3, 16, 17, 19, 27, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et 31 de l'avant-projet de décret, qui ont trait au maintien de l'ordre, l'état civil, etc.

Il ne s'agit pas d'un service relevant de la Communauté germanophone mais de la province de Liège <sup>(23)</sup>. Si l'auteur du texte entend maintenir la mission de l'inspection d'hygiène provinciale, il est habilité à le faire par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Par contre, s'il a l'intention de confier cette mission aux services du Gouvernement de la Communauté germanophone, il y a lieu de constater que l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 précitée, s'oppose à ce que le législateur charge directement un service administratif d'une charge d'exécution <sup>(24)</sup>.

Par conséquent, il convient d'adapter l'article 5, § 2, de l'avant-projet de décret.

### Article 10

Selon l'article 10 de l'avant-projet de décret, les concessions à perpétuité arrivent à échéance le 30 juin 2012 et reviennent à la commune, sauf demande de renouvellement ou si l'état d'abandon est constaté.

La seconde hypothèse, à savoir l'état d'abandon, ne constitue pas une exception à la règle générale, selon laquelle les concessions à perpétuité arrivent à échéance le 30 juin 2012 mais d'un motif de refus au renouvellement de la concession <sup>(25)</sup>.

L'article 10 de l'avant-projet de décret doit dès lors être adapté.

---

<sup>(23)</sup> Voir article 5, § 2, de la loi du 20 juillet 1971, précitée.

<sup>(24)</sup> Voir, notamment, l'avis 38.297/AG, donné le 10 mai 2005, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 1<sup>er</sup> juillet 2005 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination, de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (*Doc., Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 111/1, pp. 60-66*).

<sup>(25)</sup> Voir l'article 8, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet de décret.

Articles 25, 27 et 28

Il est renvoyé à l'observation générale n/ 1.

Article 29

1. Quant à l'article 29, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2/, de l'avant-projet de décret, il est renvoyé à l'observation générale n/ 2.

2. En ce qui concerne les foetus nés sans vie dont la naissance a eu lieu entre le 84<sup>e</sup> et le 180<sup>e</sup> jour de grossesse (article 16, § 3, de l'avant-projet de décret), l'article 29, § 4, de l'avant-projet de décret limite le choix entre les différents modes de sépultures, en cas d'incinération.

Le commentaire de l'article ne contient cependant aucune justification à cet égard.

Article 32

1. En ce qui concerne l'abrogation de l'article 27 de la loi du 20 juillet 1971 précitée, il est renvoyé à l'observation générale n/ 1.

2. La Région wallonne est seule compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée). Or, l'article 2, alinéas 1<sup>er</sup> à 3, de la loi du 20 juillet 1971 précitée contient des règles en matière d'aménagement du territoire concernant l'emplacement des cimetières et des établissements crématoires.

Par conséquent, l'article 32 de l'avant-projet de décret doit être adapté.

-----

La chambre était composée de

|           |                   |                       |
|-----------|-------------------|-----------------------|
| Messieurs | M. HANOTIAU,      | président de chambre, |
|           | Ph. QUERTAINMONT, | conseillers d'État,   |
| Mesdames  | S. GUFFENS,       |                       |
|           | C. GIGOT,         | greffier.             |

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

M. HANOTIAU