



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.510/3
van 17 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van regelgeving over begraafplaatsen, lijkbezorging en
crematoria’

Op 17 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving over begraafplaatsen, lijkbezorging en crematoria’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe een verwijzing in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 1989 ‘houdende vaststelling van de procedure inzake de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die door of op initiatief van regionale of lokale besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd’ naar het decreet van 12 juli 2013 ‘houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst en gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening’ aan te passen aan de wijziging van het opschrift van dat decreet bij artikel 12 van het decreet van 9 februari 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, het decreet van 12 juli 2013 houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’ (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria’ gewijzigd (artikelen 2 tot 10). Zo wordt onder meer bepaald dat personen die belast zijn met opgravingswerkzaamheden gepaste persoonlijke beschermingsmiddelen moeten dragen, in plaats van beschermende kledij (artikel 2), en wordt in de mogelijkheid voorzien om een opgegraven lijk ook in een lucht- en lekdichte zak te bewaren, en niet enkel in een kist (artikel 3). Ook worden crematoria niet langer verplicht over een of meer openbare ruimten te beschikken (artikelen 4 en 5) en wordt in een uitzondering voorzien op de verplichting om een batterij van een implantaat te verwijderen (artikel 7).

Ook het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2006 ‘tot vaststelling van de wijzen van lijkbezorging, de asbestemming en de rituelen van de levensbeschouwing voor de uitvaartplechtigheid die kunnen opgenomen worden in de schriftelijke kennisgeving van de laatste wilsbeschikking die aan de ambtenaar van de burgerlijke stand kan overgemaakt worden’ wordt gewijzigd (artikelen 11 en 12). Zo wordt in de mogelijkheid voorzien dat een persoon in zijn laatste wilsbeschikking ook kan aangeven geen uitvaartplechtigheid te willen, zijn lichaam te willen afstaan aan een wetenschappelijke instelling, of dat hij al dan niet wil worden begraven of bijgezet met de urne van de eerder overleden echtgenoot of persoon met wie de declarant een feitelijk gezin vormde of al dan niet gezamenlijk uitgestrooid wil worden (artikel 11). Daarnaast wordt bepaald dat de declarant die aangeeft zijn lichaam te willen afstaan aan de wetenschap, bij leven de procedure zal moeten volgen die is bepaald door de universiteit naar keuze (artikel 12).

Ten slotte wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria’ aangepast aan het gegeven dat sinds de wijziging door het decreet van 9 februari 2024 de regeling van de subsidiëring van crematoria in het decreet van 12 juli 2013 is geschrapt (artikelen 13 tot 15).

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 3, 4, tweede lid, 11, derde lid, 15, § 1, eerste lid, 17, § 2, eerste lid, 23 en 24, § 7, van het decreet van 16 januari 2004 ‘op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’ en in de artikelen 3, 4, tweede lid, 5, derde lid, 9, tweede lid, en 15 van het decreet van 12 juli 2013.¹

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

4.2. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 15 van het decreet van 12 juli 2013. De regeling van de werken en studies die niet onder het toepassingsgebied vallen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 1989 kan immers worden beschouwd als een nadere regeling van de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de uitbetaling van de subsidies waarin dat decreet voorziet.

4.3. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 4, tweede lid, van het decreet van 16 januari 2004, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regelen bepaalt inzake opgravingen.

¹ Bij de adviesaanvraag is ook een rechtsgrondentabel gevoegd die op verschillende punten afwijkt van hetgeen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt vermeld, maar die minder accuraat blijkt te zijn dan de in die rubriek vermelde bepalingen.

4.4. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 3 van het decreet van 16 januari 2004. In dat artikel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de criteria te bepalen voor de oprichting en het beheer van de begraafplaatsen en de crematoria.

4.5. Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 11, derde lid, van het decreet van 16 januari 2004. Uit die bepaling vloeit voort dat de Vlaamse Regering de gevallen bepaalt waarin een balseming of enige andere conserverende behandeling, voorafgaandelijk aan de kisting, kan worden toegestaan.

4.6. In zoverre artikel 7 van het ontwerp betrekking heeft op een stoffelijk overschot dat wordt begraven, vindt het rechtsgrond in artikel 17, § 2, eerste lid, van het decreet van 16 januari 2004, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt volgens dewelke de begravingen in volle grond, in een grafkelder of bovengronds moeten gebeuren. In zoverre artikel 7 van het ontwerp betrekking heeft op een stoffelijk overschot dat wordt gecremeerd, vindt het rechtsgrond in artikel 23 van het decreet van 16 januari 2004, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt volgens dewelke de crematie verloopt.

4.7. De artikelen 8 tot 10 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 24, § 8, van het decreet van 16 januari 2004. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorwaarden te bepalen waaraan de bewaringen, begravingen of uitstrooiingen, vermeld in paragraaf 1, 4° tot 6°, ervan, moeten voldoen.

4.8. Voor de artikelen 11 en 12 van het ontwerp moet een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', in samenhang gelezen met artikel 15, § 1, tweede lid, van het decreet van 16 januari 2004. In de laatstvermelde bepaling wordt in de mogelijkheid voorzien om een schriftelijke kennisgeving over te maken van de laatste wilsbeschikking die kan handelen over de wijze van lijkbezorging, de asbestemming, de bijbegraving, bijzetting van de urne van de eerder overleden echtgenoot of persoon met wie een feitelijk gezin gevormd werd of de gezamenlijke uitstrooiing van de as van beide overledenen, het ritueel van de levensbeschouwing voor de uitvaartplechtigheid, het schenken van het stoffelijk overschot aan de wetenschap evenals over de gemeente waar men begraven wil worden of de gemeente waar de as begraven, bijgezet of uitgestrooid moet worden, alsook over de vermelding van het bestaan van een uitvaartcontract.

Het voorgaande geldt ook voor de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeit uit het ontworpen artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2006. Die verwerking kan immers worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de mogelijkheid waarin het voormelde artikel 15, § 1, tweede lid, van het decreet van 16 januari 2004 voorziet.

Uit wat volgt (opmerking 7) vloeit voort dat aan die bepaling een regeling van de bewaartermijn van de gegevens in kwestie moet worden toegevoegd. Die regeling vindt rechtsgrond in artikel III.87, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, zoals met ingang van 21 juni 2024 vervangen bij artikel 4, 6°, van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat het beheren en bewaren van bestuursdocumenten en persoonsgegevens betreft’.

4.9. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 en van een definitie in dat besluit, vinden rechtsgrond in dezelfde bepalingen als het oorspronkelijke besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013, met name de artikelen 4, tweede lid, 5, derde lid, 9, tweede lid, en 15 van het decreet van 12 juli 2013.²

4.10. Voor artikel 15 van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 13 van het decreet van 9 februari 2024. De laatstvermelde bepaling heft immers artikel 13 van het decreet van 12 juli 2013 op, dat rechtsgrond bood aan artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013, tot opheffing waarvan artikel 15 van het ontwerp strekt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 4

6. In het ontworpen artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 moet de zinsnede “een lokaal voor de overhandiging van de as” worden ondergebracht in een nieuw punt 3°.

Artikel 11

7. In het ontworpen artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2006 wordt de bewaartermijn niet bepaald van in de laatste wilsbeschikking vervatte gegevens die, zoals blijkt uit het tweede lid van die bepaling, nochtans persoonsgegevens bevatten.

² Zie adv.RvS 54.434/3 van 6 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 20 december 2013, opmerking 3.1.

Weliswaar wordt in artikel 15, § 1, derde lid, van het decreet van 16 januari 2004 bepaald dat de gegevens in de laatste wilsbeschikking worden bewaard overeenkomstig de regeling die geldt met toepassing van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en wordt in paragraaf 1/1 van laatstgenoemd artikel de bewaartermijn bepaald voor een aantal categorieën van bestuursdocumenten als ze persoonsgegevens bevatten. De laatste wilsbeschikking lijkt echter onder geen van de in die categorieën vermelde bestuursdocumenten te kunnen worden ondergebracht. Bijgevolg moet, overeenkomstig artikel III.87, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, een bepaling aan het ontwerp worden toegevoegd waarin de bewaartermijn wordt bepaald van de in de laatste wilsbeschikking vervatte persoonsgegevens.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE