

## Colloque « La gestion des cimetières »

**Intervenants :** Madame Christelle GENIN, Responsable du service juridique de Groupe ELABOR, « Cimetières de France » (marque déposée), experte en droit funéraire.

Monsieur Stéphane TRABAC, Intervenant technique de Groupe ELABOR, « Cimetières de France », spécialisé dans la création ou l'extension de cimetières et leurs aménagements.

La gestion des cimetières est une compétence exercée par les communes (voire en intercommunalité), les maires disposant de pouvoirs de police en la matière (art.L2213-8 à 10 du Code général des collectivités territoriales-CGCT). La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire dont les décrets d'application ont vu le jour, en 2010 puis en 2011 est venue réformer le droit funéraire (cf. CGCT).

Outre un souci de simplifier les formalités administratives lors d'un décès, la réglementation est notamment venue s'adapter à l'essor de la crémation en considérant les urnes et les cendres.

Le principe fédérateur est le respect dû aux défunts protégeant le cercueil et les cendres contenues dans une urne, sur le plan civil (art L16-1-1 du Code civil : « *Le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence*), comme sur le plan pénal (art 225-17 du Code pénal réprimant l'atteinte à l'intégrité du cadavre et la violation de sépulture d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende).

### 1) ROLE DE LA COMMUNE ET DU MAIRE : DE NOUVELLES REGLES POST-MORTEM

#### *La délivrance des autorisations municipales*

Si, désormais, certaines opérations consécutives au décès (cf. service public extérieur des pompes funèbres défini à l'art. L2223-19 du CGCT) sont soumises à une déclaration préalable des opérateurs funéraires, le maire, territorialement compétent, demeure tenu d'autoriser la fermeture du cercueil, le dépôt temporaire d'un cercueil, l'inhumation, la crémation et l'exhumation d'un corps.

En effet, il appartient au maire du lieu d'inhumation d'autoriser l'opération, qui doit avoir lieu dans les 24 h au moins et dans les 6 jours au plus, après le décès, hors dimanches et jours fériés (art.R2213-31 du CGCT).

Le délai étant assez court, la commune doit nécessairement maîtriser trois ensembles d'informations, à la fois exhaustives et à jour, et la liaison entre ces informations :

- Les informations de type géographique : localisation des tombes, surface, état visuel des emplacements, concrétisées par un plan de gestion fiable numéroté ;
- Les informations de type juridique : concession, durée, validité, ayants droit, faisant l'objet d'un registre des concessions;
- Les informations de type administratif : inhumés, état civil, nombre, collectées dans un registre des inhumés.

Ainsi, si on possède le nom d'un défunt, on doit pouvoir instantanément localiser la tombe et connaître l'acte de concession correspondant, son titulaire et les droits attribués.

De même, si on connaît l'emplacement, on doit pouvoir aussi rapidement retrouver les défunts déjà inhumés et les droits attribués définis par l'acte de concession.

Enfin, si on connaît l'acte de concession, on doit pouvoir immédiatement localiser l'emplacement et citer le nom des personnes inhumées dans la sépulture (Conseil d'Etat, 17 janvier 2011, Commune de Massels, Section du contentieux, n° 334156: la commune doit posséder un plan de gestion et l'identification précise des parcelles concédées dans les actes de concession, outre la traçabilité des personnes inhumées dans chaque emplacement).

Par la même, le maire peut garantir le concessionnaire, puis ses ayants droit, de la jouissance paisible de la concession en évitant toute inhumation d'une personne qui n'y aurait pas sa place et/ou tout empiètement ou dégradation de la sépulture. Il appartient au maire de faire respecter les stipulations de l'acte de concession.

Concernant l'exhumation d'un défunt par la famille, le maire est également tenu de délivrer une autorisation (art. R2213-40 du CGCT).

La demande doit être formulée par le plus proche parent du défunt. Aussi, quand bien même la famille mandate une entreprise de pompes funèbres habilitée, la commune doit s'assurer, au vu des pièces fournies, de la réalité du lien familial dont le demandeur se prévaut et de l'absence de parent plus proche du défunt que lui en se référant à l'ordre suivant : conjoint non séparé, enfants, parents-père et mère, frères et sœurs (cf. Instruction Générale relative à l'état civil) et veiller à ce que le demandeur atteste, le cas échéant, que les autres proches parents de même degré de parenté ne s'opposent pas à l'opération.

Lorsque le maire a connaissance d'un désaccord familial sur la nature des obsèques ou sur une exhumation, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge civil tranche la question. En cas de saisine, il doit statuer immédiatement dans les 24 heures et 48 heures pour l'appel (art. R 221-7 du Code de l'organisation judiciaire). Si tel est le cas lors de l'inhumation, le défunt peut alors être déposé temporairement dans le caveau provisoire du cimetière communal qui est un équipement facultatif mais fortement recommandé. Depuis 2011, le dépôt dans le caveau provisoire ne peut excéder 6 mois.

Une inscription sur une pierre tombale ou un monument doit être préalablement approuvée par le maire (art. R 2223-8 du CGCT).

Or, s'agissant des travaux de marbrerie (pose d'une pierre tombale ou d'une stèle...), aucune autorisation n'est prévue. Il est conseillé de soumettre l'opération à déclaration permettant au maire de veiller à ce que le projet de construction respecte la surface attribuée, les allées et espaces inter-tombes.

#### *Les personnes décédées sur la commune, sans famille*

L'article L. 2213-7 du CGCT prévoit que : « *le maire* (de la commune du lieu de décès) *ou, à défaut, le représentant de l'Etat dans le département pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte, ni de croyance* » (cas de personnes décédées suite à une catastrophe, cas des personnes dépourvues de ressources suffisantes)

En cas de carence du maire, le préfet peut intervenir par substitution. Les frais engagés par l'Etat sont alors remboursés par la commune.

L'article L 2223-27 du CGCT indique que le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes (anciennement appelées les indigents).

A défaut de service de pompes funèbres communal, le maire mandate un opérateur funéraire habilité et la prise en charge financière des funérailles est directement imputée sur le budget communal.

### *Le contrôle des opérations funéraires*

Une surveillance « physique » des opérations funéraires est prévue (art. L 2213-14 du CGCT ainsi que les articles R 2213-44 à 50).

Dans les communes sans commissariat de police (régime de police d'Etat), la surveillance s'effectue, sous la responsabilité du maire, par le garde champêtre ou un agent de police municipale délégué par le maire.

A défaut, la mission revient au maire et à ses adjoints.

Depuis 2010 (art. L 2213-15 du CGCT), sont obligatoirement surveillées et soumises à vacation payée par les familles en contrepartie de la présence des fonctionnaires :

- la fermeture du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune et, dans tous les cas, lorsqu'il y a crémation,
- l'exhumation, ré-inhumation et translation de corps.

Le montant de la vacation est fixé par le maire, entre 20 € et 25 €, après avis du conseil municipal.

Le dernier alinéa de l'article L 2213-14 modifié, prévoit la possibilité de contrôles inopinés sur toute autre opération funéraire.

C'est ainsi qu'il peut être conseillé de surveiller les travaux de marbrerie (pose d'un caveau, monument...), hors du champ de l'habilitation funéraire, pouvant éviter la prise en charge par la commune de travaux de réfection en cas de dommages causés aux sépultures avoisinantes.

## **2) LE SERVICE PUBLIC DU CIMETIERE : GESTION, ENTRETIEN ET AMENAGEMENT**

### *Les caractéristiques du cimetière*

Le cimetière est un service public obligatoire dont la laïcité est assurée, sauf à concevoir, sous certaines conditions, des aménagements spécifiques (carrés confessionnels).

D'après l'article L 2223-1 du CGCT, chaque commune (ou chaque EPCI compétent en matière de cimetières) dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts.

Et, d'après l'article L2321-2 14° du CGCT, la clôture, d'au moins 1,50 mètre de haut (art.R2223-2 du CGCT) et l'entretien des cimetières est une dépense obligatoire.

En outre, la superficie du cimetière doit être suffisante. Conformément à l'article L 2223-2 du CGCT, le terrain prévu à l'inhumation des morts doit être 5 fois plus étendu que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année. Par exemple, une commune de 1000 habitants compte en moyenne 10 inhumations annuelles (à adapter localement). D'un point de vue arithmétique, la commune doit ou devrait disposer, en disponibilité, d'une superficie équivalente à 50 emplacements permettant de couvrir les besoins en inhumations.

### *Le droit à sépulture (art.L2223-3 du CGCT)*

Ont le droit d'être inhumées dans le cimetière de la commune, sans que la commune ne puisse s'y opposer :

- les personnes décédées dans la commune, quel que soit leur domicile ;
- les personnes domiciliées dans la commune, quel que soit leur lieu de décès ;
- les personnes non domiciliées dans la commune mais qui ont droit à une sépulture de famille ;
- les français établis hors de France inscrits sur la liste électorale de la commune.

### *Les sépultures en terrain commun*

Ce droit ne signifie pas que le défunt doit être inhumé dans une concession. Il peut seulement être inhumé en terrain commun. Légalement, le terrain commun (anciennement appelé la fosse commune) est le régime obligatoire. En droit, la concession demeure le régime facultatif quand bien même ç'est l'inverse dans la pratique.

Le terrain commun n'est pas forcément aménagé dans un carré spécifique. Cela peut être des fosses existantes, de manière disparate, dans le cimetière.

Le maire a le pouvoir de désigner les emplacements en terrain commun conformément aux conditions légales et réglementaires (art. R 2223-3, R 2223-4 et R 2223-5 du CGCT).

L'emplacement est alors attribué gratuitement par la commune pour une durée limitée dans le temps qui ne peut être inférieur à 5 ans. Mais le maire peut fixer dans son règlement une durée plus longue en fonction de la nature hydrogéologique des terrains.

En terrain commun, il ne peut y avoir qu'un seul défunt par fosse.

Les dimensions des fosses sont au minimum de 2 m de longueur x 0,80 m de largeur et 1,50 m de profondeur. Les fosses sont séparées par un passage, fourni par la commune, de 30 à 40 cm sur les côtés, et de 30 à 50 cm à la tête et aux pieds. Ces dimensions sont fixées en fonction de l'aménagement du cimetière.

Les emplacements peuvent recevoir une pierre tombale ou un signe indicatif de sépulture (art.L2223-12).

Au terme du délai, en contrepartie de la gratuité, le maire doit reprendre ces terrains afin d'assurer la rotation des terrains et rétablir l'égalité des usagers devant le service public, entre ceux qui ont souscrit une concession en bonne et due forme et ceux dont les défunts ont été inhumés sans titre d'occupation.

Or, dans la pratique, il n'est pas rare de constater qu'il existe, dans les cimetières, des sépultures renfermant plusieurs défunts de la même famille, sans qu'il y ait eu attribution d'une concession par le passé et dont le délai de mise à disposition est forclos depuis longtemps.

De jurisprudence constante, du fait de la gratuité, ces sépultures sont considérées en Terrain Commun. Dans ce cas, il est conseillé de mettre en place une procédure de régularisation de la situation avec les familles, encadrée dans un délai, à l'appui de mesures de publicité, avant reprise des terrains par la commune.

### *Les concessions*

Le conseil municipal décide librement de délivrer des concessions, dès lors que l'étendue du cimetière le permet.

La concession est un contrat entre la commune et un particulier permettant à ce dernier de bénéficier d'un droit de jouissance privatif d'une parcelle de terrain du cimetière (domaine public) pour y fonder sa propre sépulture et celle de ses enfants ou successeurs (art.L2223-13 du CGCT).

C'est ainsi que la concession peut être individuel (au bénéfice du seul concessionnaire), nominative (au bénéfice des personnes désignées nominativement et expressément dans l'acte au choix du concessionnaire) ou familiale (au bénéfice des membres de la famille du concessionnaire).

Selon la jurisprudence, le refus d'attribuer une concession doit être motivé, notamment par un manque de place disponible, et non par le fait que le demandeur n'est pas domicilié dans la commune.

- Durée(s) possible(s)

Le conseil municipal peut décider d'accorder la ou les durée(s) suivantes (art.L2223-14 du CGCT) :

- Temporaire (pour 15 ans au plus),
- trentenaire,
- cinquantenaire
- perpétuelle.

De même, il peut, à tout moment, ne plus accorder, pour l'avenir, telle ou telle durée, notamment la perpétuité.

- Tarif(s) et dimensions

Les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal (art L2223-15 du CGCT).

Le prix peut être proportionnel à la durée ou à la superficie (prix au m<sup>2</sup>). De plus, les tarifs peuvent être progressifs, suivant l'étendue de la surface concédée, pour la partie de terrain excédant 2 mètres carrés. Par contre, on ne peut pas majorer les tarifs pour les personnes ne résidant pas dans la commune.

La commune peut également percevoir des taxes sur les convois, inhumations et crémations dans les conditions définies à l'art. L2223-22 du CGCT.

Aujourd'hui, les dimensions des concessions adaptées aux constructions standards, peuvent varier de 1,10 m à 1,30 de largeur (1,50 m à 1,60 m en cas d'inhumations en latéral) x 2,30 à 2,50 m de longueur, étant précisé que la commune doit fournir le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions (espaces inter-tombes). Ces dimensions doivent être décidées en fonction de l'aménagement du cimetière.

- Aménagement et entretien

Les concessionnaires peuvent librement aménager la parcelle concédée (plantations, clôture), y construire ou non un caveau, un monument ou un tombeau (art L2223-13 du CGCT), dans la limite des dispositions du règlement municipal du cimetière.

Les concessionnaires ou leurs ayants-droit doivent alors maintenir l'emplacement en bon état d'entretien, les ouvrages en bon état de conservation et de solidité afin qu'il ne soit pas nu à la décence, ni à la sécurité des personnes et des biens ou à la salubrité publique. Le maire ne peut restreindre cette liberté de construction pour des raisons esthétiques. Depuis la loi du 19 décembre 2008, le maire peut, néanmoins, fixer les dimensions maximales des monuments érigés sur les fosses.

### 3) LA REHABILITATION DU CIMETIERE

#### *La procédure de reprise des sépultures sans concession (Terrain Commun)*

Cf. vu précédemment article 2

#### *La procédure de reprise des concessions échues*

Les concessions à durée limitée sont renouvelables à l'échéance et dans les deux années qui suivent le terme. A défaut du paiement du renouvellement par la famille dans le délai légal imparti, le terrain concédé fait retour à la commune. La commune doit donc reprendre les terrains des concessions échues.

L'art. L2223-15 n'impose au maire ni de publier un avis de reprise, ni de notifier cette reprise à la famille. Or, dans la pratique, il n'est pas rare de constater qu'il existe des concessions sur le terrain, encore fleuries et entretenues par les familles, alors que le contrat est échu depuis longtemps et que la famille n'a donc plus aucun droit sur ces emplacements.

Pour autant, la commune n'ayant pas repris les terrains en temps opportun, il est conseillé, dans ce cas, de mettre en œuvre une procédure simplifiée, encadrée par un délai suffisant, à l'appui de mesures de publicité, afin d'avertir les familles et leur permettre de décider du sort de la concession, avant reprise des terrains par la commune.

#### *La procédure de reprise des concessions à l'état d'abandon*

Lorsque les concessionnaires puis leurs ayants droit ont cessé d'entretenir la sépulture (le fleurissement étant un acte de visite), l'art. L2223-17 du CGCT donne la possibilité aux communes d'engager une procédure de reprise des concessions à l'état d'abandon.

Cette procédure s'inscrit dans le cadre des mesures de police que le maire doit prendre pour préserver le bon ordre, la sécurité et la salubrité publique ainsi que la décence du cimetière. Elle vise principalement les concessions perpétuelles et a pour but de « renouer » contact avec les familles afin qu'elles prennent en charge l'entretien de *leurs* sépultures et, à défaut, de libérer de l'espace et réaménager le site.

Peuvent faire l'objet de cette procédure, les concessions ayant plus de 30 ans d'existence, dans lesquelles il n'y a pas eu d'inhumation dans les 10 dernières années et dont l'entretien n'incombe pas à la commune.

« Etat d'abandon » ne signifie pas forcément qu'il n'y a plus de famille mais vise l'état de détérioration parfois avancé de la sépulture. L'état de ruine de la sépulture n'est pas exigé.

L'état d'abandon est alors constaté par procès-verbal dressé par le maire ou son délégué, après transport sur les lieux, en présence, le cas échéant, d'un fonctionnaire de police.

La famille doit être avisée au moins un mois à l'avance par LR avec AR du jour et de l'heure de la constatation afin de pouvoir y assister, sous réserve que le maire ait la connaissance d'ayants droit ou successeurs et de leur résidence. A défaut, l'avis est affiché à la mairie et à la porte du cimetière.

Ce procès-verbal doit indiquer l'emplacement exact de la concession et, si possible, la date de la concession, le nom du ou des concessionnaires, le nom des ayants droit et des défunts inhumés et, impérativement, décrire avec précision l'état visuel dans lequel la concession se trouve. Le procès-verbal est signé par le maire et, le cas échéant, par les personnes présentes à la visite sur les lieux.

Puis, dans un délai de 8 jours, une copie du procès-verbal doit être notifiée aux familles connues par LR avec AR avec une mise en demeure de rétablir la concession en bon état d'entretien.

Les extraits de procès-verbal sont également portés à la connaissance du public par voie d'affiches apposées durant un mois à la porte de la mairie et du cimetière, renouvelées 2 fois à 15 jours d'intervalle. Un certificat signé par le maire constate l'accomplissement de ces formalités et est annexé à l'original du procès-verbal.

Une liste des concessions en l'état d'abandon doit être tenue à la mairie, à la préfecture et sous-préfecture. Une inscription placée à l'entrée du cimetière indique ensuite le lieu où la liste est déposée et mise à la disposition du public.

Si 3 ans après la publicité régulièrement effectuée, la concession est toujours en état d'abandon, un 2<sup>nd</sup> et dernier procès-verbal doit être dressé par le maire ou son représentant, dans les mêmes formes que pour le 1<sup>er</sup> procès-verbal qui est ensuite notifié aux intéressés.

Un mois après la notification, le maire peut saisir le conseil municipal qui décide de la reprise ou non des concessions constatées en état d'abandon. Dans l'affirmative, le maire peut prononcer la reprise des terrains par arrêté qui est publié et notifié aux intéressés connus.

Trente jours après, le maire peut faire enlever les matériaux des monuments, caveaux et emblèmes funéraires. Pour chaque concession reprise, le maire doit procéder à l'exhumation des restes mortels, qui sont alors réunis dans un reliquaire pour être déposé à l'ossuaire ou porté à la crémation, en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt. Les cendres peuvent être déposées dans le columbarium, dans l'ossuaire ou dispersées dans l'espace de dispersion.

### *Les travaux de relevage physique des sépultures*

Les opérations matérielles de « relevage » s'imposent, que ce soit au terme de la procédure de reprise des concessions à l'état d'abandon ou de la procédure de reprise des concessions échues ou encore de la procédure de reprise des sépultures établies en terrain commun et ce,

avant toute réattribution du terrain par un nouveau contrat de concession ou avant affectation du terrain à une nouvelle sépulture en terrain commun. Cela fait partie des dépenses obligatoires de gestion et d'entretien du cimetière.

Une circulaire ministérielle n°93-28 du 28 janvier 1993, sur avis du Conseil d'Etat, est venue préciser que les communes peuvent librement disposer des monuments, signes funéraires et caveaux installés sur les sépultures reprises, dans la limite du respect dû aux défunts.

Elles peuvent donc les utiliser (ex : ossuaire) ou les vendre, dès lors que leur état en permet la conservation et sous réserve que l'identification des personnes anciennement inhumées ne soit pas visible.

Ces travaux, à la charge des communes, doivent respecter un cahier des charges bien précis quant au traitement et au devenir des restes mortels en raison du respect dû aux défunts.

En outre, le traitement des déchets (gravats, bois de cercueil, ferronnerie,...) doit y figurer et respecter le Code de l'environnement en fonction de leur nature et leur classification (cf. décret n° 2002-540 du 18 avril 2002).

#### **4) LES EQUIPEMENTS FUNERAIRES COMMUNAUX**

##### *L'ossuaire*

L'art. L2223-4 du CGCT mentionne qu'un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt ré-inhumés. Les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire.

L'ossuaire communal est donc un équipement obligatoire qui doit être une sépulture communale convenablement aménagée pour y déposer les restes des personnes exhumés et dont l'affectation est perpétuelle.

De même, la commune doit posséder un registre de l'ossuaire, tenu à la disposition du public, consignait le nom des personnes, même si aucun reste n'a été retrouvé. La traçabilité doit donc être assurée par la commune (art. R.2223-6 du CGCT).

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le placement à l'ossuaire est définitif. Dès cet instant, les restes mortels sont placés sous la responsabilité de la commune et la famille ne peut donc plus en disposer. En conséquence, le maire ne peut pas délivrer d'autorisation d'exhumation pour extraire des ossements, même individualisés, de l'ossuaire (JO Sénat, 23.08.2012, question n° 00131, p. 1878).

##### *Le caveau d'attente ou caveau provisoire*

L'art. R 2213-29 du CGCT modifié par le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 définit les conditions dans lesquelles un corps mis en bière peut être déposé temporairement, dans l'attente de la crémation ou de l'inhumation définitive (ex : litige entre les membres de la famille quant aux funérailles ou impossibilité matérielle de procéder à l'inhumation dans la concession).

Afin d'éviter la création de lieu de dépôt temporaire échappant à toute norme permettant d'assurer la salubrité, le dépôt en dépositaire n'est désormais plus autorisé.



### *Le site cinéraire*

Depuis la loi du 19 décembre 2008, l'urne peut être inhumée dans une sépulture ou dans une case de columbarium, scellée sur un monument funéraire (sous réserve que le défunt ait un droit à inhumation dans la concession) ou encore les cendres peuvent être dispersées dans l'espace de dispersion ou enfin, en pleine nature sauf sur les voies publiques et sous réserve d'une déclaration au maire de la commune du lieu de naissance du défunt.

En application de l'art. L2223-1 du CGCT, les communes (ou les EPCI compétents en matière de cimetières) de 2000 habitants et plus, doivent disposer d'un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation.

Compte tenu de la progression constante de la crémation, il est conseillé à toute commune de se doter d'un site cinéraire adapté à ses réels besoins permettant ainsi de répondre aux attentes des familles ayant choisi ce mode de funérailles, d'économiser de l'espace et favoriser le respect de l'environnement.

En vertu de l'art. L2223-2 du CGCT, le site cinéraire doit comprendre :

- un espace aménagé pour la dispersion des cendres (« jardin du souvenir ») et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts,
- ainsi qu'un columbarium ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes.

La nature de l'équipement « *mentionnant l'identité des défunts* » est laissée à l'appréciation de la commune ou de l'EPCI (ex. : borne informatique, plaques sur lesquelles sont gravés les noms ou registre papier). *JO Sénat, 23.05.2013, question n° 560, p. 1586*

La gestion du site cinéraire suit les mêmes règles que la gestion du cimetière encadrée par le règlement du cimetière qui est un acte de police du maire et qui doit être adapté aux conditions particulières de la commune.

Pour toute information complémentaire, le Cabinet GROUPE ELABOR (Monsieur Xavier BLED, délégué régional) reste à votre disposition (Tél: 03.80.50.81.81 ou [contact@groupe-elabor.com](mailto:contact@groupe-elabor.com)).

Christelle GENIN  
Responsable du service juridique  
Groupe ELABOR/ « Cimetières de France »