

« Gestion et aménagement des cimetières - Actualité juridique »

Intervenants : Madame Christelle GENIN, Directrice service juridique de Groupe ELABOR/ « Cimetières de France » (marque déposée), spécialisée en droit des collectivités territoriales et droit funéraire.

Monsieur Stéphane TRABAC, Directeur relation collectivités territoriales de Groupe ELABOR/ « Cimetières de France », spécialisé dans la création, l'extension et l'aménagement des cimetières.

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, principalement, en 2010 puis en 2011 est venue réformer le droit funéraire.

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 à 18-1 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).

Par ailleurs, en vertu de la loi du 15 novembre 1887 sur la **liberté des funérailles**, protégée par le code pénal (art. 433-21-1 : délit de non-respect de la volonté du défunt), chacun a le droit de régler les conditions de ses funérailles et le mode de sa sépulture. En cas de litiges familiaux relatifs aux funérailles, il appartient au juge d'instance, seul compétent en la matière (art. R.221-7 du code de l'organisation judiciaire) de décider quel membre de la famille est le plus qualifié pour l'interprétation et l'exécution de la volonté présumée du défunt.

Le maire est garant du respect de ces principes.

1) ROLE DE LA COMMUNE ET DU MAIRE : DE NOUVELLES REGLES

Délivrance des autorisations municipales préalables

Si, désormais, certaines opérations consécutives au décès (cf. le service public extérieur des pompes funèbres défini à l'art. L2223-19 du CGCT) sont soumises à une déclaration préalable des opérateurs funéraires au maire territorialement compétent ; ce dernier demeure tenu d'autoriser la fermeture, 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, nature (pleine terre, caveau,...) état visuel des emplacements, matérialisées par un plan de gestion fiable numéroté ;
- Les informations de type juridique : concession, durée, validité, ayants droit, répertoriées dans un registre des concessions ;
- Les informations de type administratif : inhumés, état civil, nombre, transcrites 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. Dans cette affaire, la commune a été condamnée à verser la somme de 8000 € aux ayants droit + prise en charge des frais d'exhumation et de réinhumation + 6000 € des frais d'instance).

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. Seul l'acte de concession détermine le droit à inhumation.

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...) hors manipulation d'un corps, aucune autorisation n'est prévue. Il est conseillé de soumettre l'opération à déclaration préalable permettant au maire de veiller à ce que le projet de construction respecte la surface attribuée, les allées et espaces inter-tombes et autres prescriptions techniques éventuelles.

Personnes décédées sur la commune dépourvues de ressources suffisantes ou 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.

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 dont certains ont été modifiés par le décret n°2016-1253 du 26 septembre 2016).

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 la loi n°2015-177 du 16 février 2015 (art. L 2213-14 du CGCT modifié), sont obligatoirement surveillées et soumises à vacation payée par les familles en contrepartie de la présence des fonctionnaires :

- la fermeture et le scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation,
- la fermeture et le scellement du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt **et** à défaut de famille présente.

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 (*en tant que de besoin*) sur toute autre opération funéraire. Ce contrôle peut s'avérer nécessaire dans certains cas.

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

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.

QUI PEUT ETRE INHUME DANS LE CIMETIERE COMMUNAL ?

Qui a droit à sépulture dans le cimetière ? (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 inhumations en Terrain Commun : un régime obligatoire

Le droit précédemment évoqué ne signifie pas que le défunt doit être inhumé dans une concession. Il vise les personnes pouvant être inhumées en terrain commun. Légalement, le terrain commun (anciennement appelé la fosse commune) est donc le seul 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. Il peut s'agir de 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 qui ne peut être inférieure à 5 ans. Cependant, le maire peut fixer dans son règlement une durée plus longue en fonction de la nature hydrogéologique des terrains.

En terrain commun, par principe, 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, au minimum, 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).

Les concessions : un régime facultatif

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).

Droit à concession dans le cimetière communal :

Alors que de nombreuses communes considèrent que seules les personnes disposant du droit à y être inhumées ont la possibilité de se voir attribuer une concession ; d'autres communes délivrent des concessions à toute personne désirant posséder une concession particulière dans le cimetière communal.

Il faut savoir que le juge refuse que les communes instituent un « droit d'entrée » en augmentant le prix de la concession pour les personnes non domiciliées sur leur territoire (CE, 10 décembre 1969, Commune de Nerville-la-Forêt) ou qu'elles réservent les concessions funéraires aux seuls habitants de la commune (TA Orléans, 31 mai 1988, Cortier).

Le Conseil d'Etat ne semble considérer comme seul motif valable de refus d'octroi d'une concession, que le manque de place disponible dans le cimetière (CE Sect., 5 décembre 1997, Commune de Bachy c. / Mme Saluden-Laniel).

Aussi, dès lors que le postulant démontre un certain lien avec la commune dans le cimetière de laquelle il sollicite une concession, le maire semble tenu de lui octroyer une parcelle (rép. min. n° 38996, JOAN Q, 13 mars 2000).

Cependant, une Cour administrative est venue apporter une précision intéressante en rejetant un recours d'un administré contre le refus opposé par la commune à une demande de délivrance d'une concession.

Alors que le demandeur pouvait prétendre à obtenir une concession, cette dernière pouvait, selon le juge, lui être refusée puisqu'il possédait déjà quatre concessions dans le cimetière communal et que celles-ci étaient inoccupées.

En conséquence, outre l'existence d'emplacements disponibles, il ne suffit pas d'avoir droit à inhumation dans un cimetière ou de démontrer un lien particulier avec la commune, pour obtenir une concession, il importe qu'éventuellement le postulant démontre également l'utilité de la sépulture sollicitée (*CAA Douai, 14 février 2001, Coudeville*).

Aussi, chargé de la bonne gestion du cimetière, pour accéder à la demande de concession ou la refuser, le maire peut prendre en considération un ensemble de critères, parmi lesquels les emplacements disponibles, la superficie de la concession sollicitée, les liens du demandeur avec la commune ou encore son absence actuelle de descendance (*Conseil d'Etat, 25 juin 2008, req. n° 297914*), voire l'utilité de la concession sollicitée.

En tout état de cause, la jurisprudence semble très protectrice des familles et le refus d'attribution d'une concession doit donc être motivé.

- Type(s) de concessions :

La concession peut être individuelle (au bénéfice de la seule personne désignée dans l'acte), nominative ou collective (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).

La concession est familiale lorsque son titulaire a entendu y permettre, outre sa propre inhumation, celle de son conjoint, ses ascendants, ses descendants, ses alliés, ses enfants adoptifs. Toutefois, le concessionnaire est le responsable de la mise en œuvre du droit à inhumation dans la concession et peut, à ce titre, exclure nommément certains parents.

C'est ainsi que le concessionnaire peut donner ou léguer la concession dont il est titulaire sous certaines conditions. Il peut également la rétrocéder à la commune si elle est vide de tout corps et avec l'accord de 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. Ce qui est fortement recommandé.

- 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 m²). 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 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, à l'appui d'un plan prévu à cet effet.

- 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.

Le règlement municipal du cimetière est un acte de police du maire qui doit être adapté au contexte de la commune.

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) REHABILITATION DU CIMETIERE : REPRISE DE SEPULTURES

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

Au terme du délai d'occupation des sépultures en Terrain commun, en contrepartie de la gratuité, le maire doit reprendre ces sépultures 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, pour autant, le délai de mise à disposition est dépassé depuis longtemps.

De jurisprudence constante, du fait de la gratuité, ces sépultures sont considérées en Terrain Commun. Dans ce cas et face à un tel « vide juridique », il est conseillé de mettre en place une procédure de régularisation de la situation avec les familles, encadrée dans

un délai raisonnable, à l'appui de mesures de publicité suffisantes, avant toute reprise des terrains par la commune, à l'appui de l'article R.2223-5 du CGCT.

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 au terme du délai légal, il est conseillé, dans ce cas, de mettre en œuvre une procédure simplifiée, encadrée par un délai raisonnable, à l'appui de mesures de publicité suffisantes, afin d'avertir les familles et leur permettre de décider du sort de la concession, avant toute 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, à l'appui d'un plan permettant de concevoir, de nouveau, l'espace dans un souci d'économie.

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 2nd et dernier procès-verbal doit être dressé par le maire ou son représentant, dans les mêmes formes que pour le 1^{er} 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. Mais, 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.

Travaux de reprise physique de sépultures/Respect dû aux défunts

Les opérations matérielles de « relevage », dites exhumations administratives, 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 : affectation à usage d'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) CONCEPTION DE L'ESPACE ET EQUIPEMENTS COMMUNAUX

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.

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.

Espace cinéraire

Depuis la loi du 19 décembre 2008 (L2223-18-1 et suivants du CGCT), 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. L 2223-1 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.

Il est, donc, désormais, interdit de garder l'urne à domicile ou de partager les cendres d'un défunt.

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). *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 un règlement municipal du cimetière qui est un acte de police adopté par le maire (et non par le Conseil municipal) et qui se doit d'être adapté aux conditions particulières du ou des cimetières de la commune.

Extension ou création d'un cimetière

Selon l'article L 2223-1 al 2, la création et l'agrandissement d'un cimetière sont décidés par le conseil municipal. Toutefois, dans les communes urbaines (communes dont la population compte plus de 2 000 habitants et celles qui appartiennent, en totalité ou en partie, à une agglomération de plus de 2 000 habitants) et à l'intérieur des périmètres d'agglomération, la création et l'agrandissement d'un cimetière à moins de 35 mètres des habitations sont autorisés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après une enquête publique et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques.

En outre, l'article R 2223-2 précise que les terrains les plus élevés et exposés au nord sont choisis de préférence et, depuis 2011, ceux-ci doivent être choisis sur la base d'un rapport établi par l'hydrogéologue qui se prononce sur le risque que le niveau des plus hautes eaux de la nappe libre superficielle puisse se situer à moins d'un mètre du fond des sépultures.

Par ailleurs, les terrains doivent être entourés d'une clôture ayant au moins 1,50 mètre de haut qui peut être faite de grillage métallique soutenu, de 3 mètres en 3 mètres, par des poteaux en fonte ou en ciment armé ; dans ce cas, elle est renforcée par un écran d'arbustes épineux ou à feuilles persistantes.

Enfin, les plantations sont faites en prenant les précautions convenables pour ne pas gêner la circulation de l'air.

Aussi, comme tout projet d'infrastructure, il est nécessaire de procéder à des études préalables ou encore, études de faisabilité.

En premier lieu, une étude d'analyse et de détermination de superficie du terrain à mettre en œuvre permettant d'assurer une pérennité du site sur 50 ans, voire à perpétuité. A savoir, il existe différentes méthodes de calcul prenant en compte notamment l'évolution démographique de la commune, les facteurs influant (maison de retraite, établissement de santé, projet de lotissement...), les spécificités locales (durées, dimensions de concessions...).

Puis, l'aménagement de l'espace ainsi défini se réfléchit sur la base de trois critères : fonctionnel, environnemental, économique. Le rôle des esquisses d'aménagement permet de visualiser les zones d'inhumations, les voies de circulation, les espaces cinéraires et autres équipements. Elles sont accompagnées d'une estimation financière sommaire permettant de quantifier le projet (coûts de réalisation et de maîtrise d'œuvre).

L'étude hydrogéologique permet alors de définir la nature des terrains (sablonneux, argileux, rocheux...), la présence, et/ou la qualité et/ou la quantité des eaux en sous-sol et de fixer le délai de rotation des tombes en Terrain Commun ainsi que les prescriptions spécifiques.

Enfin, le relevé terrain du site d'implantation du projet permet la mise en œuvre adaptée de l'esquisse choisie à la réalité du terrain (déclivité, dimensionnement).

Ces éléments deviennent partie intégrante du dossier de consultation préfectorale à transmettre lorsque les conditions légales précitées sont remplies.

En second lieu, la maîtrise d'œuvre se compose en une partie « Etude » (CAMO : avant-projet, projet, assistance aux contrats de travaux) et une partie « Suivie de l'exécution et assistance à la réception des travaux » (EXEAR : direction de l'exécution des travaux et assistance aux opérations de réception des travaux).

Pour conclure, le règlement de cimetière n'est pas obligatoire mais il est fortement recommandé afin d'adapter ou de préciser au niveau local la réglementation nationale.

C'est un acte administratif, édicté par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police (ce n'est donc pas du ressort du conseil municipal), contenant des règles de portée générale et impersonnelle destinées à préserver la tranquillité, la sécurité, la salubrité, la neutralité et la décence dans le cimetière. Des mesures ne peuvent être prises pour des raisons d'ordre esthétique.

Force est de constater que chaque cimetière a ses particularités, fruit d'un héritage du passé, qui mérite toute l'attention nécessaire.

Aussi, nous restons à votre disposition pour toute information complémentaire aux côtés de l'association des maires (Tél: 03.80.50.81.81 ou contact@groupe-elabor.com/ Délégué régional : Monsieur Thibault WAGNON).

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

