

Fasc. 119 : CIMETIÈRES. CONCESSIONS FUNÉRAIRES

Points-clés

1. - **Le droit des cimetières repose essentiellement sur des principes et des textes très anciens**, parfois antérieurs à la loi du 5 avril 1884. La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008, bien qu'initialement destinée à la crémation, a été l'occasion de faire évoluer la législation sur plusieurs points, mettant le droit en accord avec le fait ou la jurisprudence, sans marquer toutefois de rupture (V. n° 2 à 13).
2. - Malgré le développement récent de cimetières intercommunaux, la décision de créer, d'agrandir ou de déplacer un cimetière demeure avant tout la **prérogative du conseil municipal**. L'aménagement, l'entretien et la gestion du cimetière communal entraînent des dépenses obligatoires ou facultatives et des investissements tenant notamment au développement rapide de la crémation ; ils génèrent aussi des ressources, provenant essentiellement des redevances liées aux inhumations, qu'il appartient au maire de gérer dans l'intérêt de la commune et conformément au principe du respect dû aux morts (V. n° 14 à 55).
3. - À côté de **l'inhumation en terrain commun qui constitue un droit pour les défunts** remplissant certaines conditions et donc **une obligation pour la commune**, le conseil municipal peut, si l'étendue du cimetière le permet, autoriser **l'inhumation dans des terrains concédés** aux particuliers pour des durées supérieures à celle de cinq ans qui constitue le délai de rotation pour les terrains communs (V. n° 56 à 64).
4. - **Le droit des concessions et leur dévolution obéissent à des règles précises et parfois complexes**, fixées par la loi et la jurisprudence, qui visent à assurer un juste équilibre entre des droits parfois antagonistes : le respect dû aux défunts et à leur volonté, les intérêts de la famille et les droits et obligations du concessionnaire et de la commune. En cas de litige, l'ordre de juridiction compétent est déterminé "ratione materiae" (V. n° 65 à 96).
5. - La **police des cimetières** appartient en propre au maire, y compris dans le cas de cimetières intercommunaux. À ce titre, il lui incombe de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la décence, la salubrité et l'hygiène des lieux, dans le respect des droits reconnus aux défunts et à leur famille (V. n° 97 à 107).

Sommaire analytique

Introduction

I. - Principes généraux

A. - Obligation de disposer d'un cimetière

B. - Principe du droit à une sépulture

C. - Principe de neutralité ou de non-discrimination

D. - Principe de liberté accordée aux défunts et aux familles

E. - Principe de domanialité

II. - Lieux d'inhumation

A. - Création, agrandissement et translation des cimetières

1° Généralités

2° Cas général

3° Cas où une autorisation préfectorale est nécessaire

4° Fermeture d'un ancien cimetière

B. - Cimetières intercommunaux, cimetières militaires et autres lieux d'inhumation

1° Cimetières communs

2° Cimetières particuliers

3° Cimetières militaires

C. - Servitudes résultant du voisinage des cimetières

D. - Aménagement, entretien et gestion des cimetières

1° Aménagements obligatoires

2° Aménagements facultatifs

3° Organisation et gestion du cimetière

III. - Sépultures

A. - Sépultures en terrain commun ou inhumations dites "en service ordinaire" ou encore "en service normal"

1° Caractères et emplacement des sépultures en terrain commun

2° Droits attachés aux sépultures en terrain commun

3° Reprise du terrain commun à l'expiration du délai de rotation

B. - Sépultures en terrain concédé ou en concessions particulières

1° Généralités

2° Délivrance des concessions funéraires

3° Défunts pouvant être inhumés dans une concession funéraire

4° Droits et obligations de la commune et du concessionnaire

5° Reprise des concessions funéraires en état d'abandon

6° Règlement des litiges relatifs aux concessions

IV. - Police des cimetières

A. - Police des cimetières et des concessions funéraires

B. - Police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine

C. - Limite des pouvoirs du maire

V. - Répression des atteintes au respect des morts

Introduction

1. - Textes de référence - Les textes de référence sont :

- le Code général des collectivités territoriales (CGCT) :
 - o articles L. 2213-7 à L. 2213-15 (police des cimetières),
 - o articles L. 2223-1 à L. 2223-12 et R. 2223-1 à R. 2223-9 (cimetières),
 - o articles L. 2223-13 à L. 2223-18 et R. 2223-10 à R. 2223-23 (concessions funéraires),
 - o articles L. 2542-12 et L. 2542-14 à L. 2542-27 (départements d'Alsace-Moselle),
 - o articles L. 5217-4 nouveau (métropoles) et L. 5215-20 (communautés urbaines),
 - o articles R. 2223-23-1 à R. 2223-23-4 (sites cinéraires) ;
- le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre : articles L. 498 à L. 514 et R. 564 à R. 570, D. 421 à D. 430 et A. 221 bis à A. 223 (cimetières militaires) ;
- le Code général des impôts (CGI), articles 738, 744 et 786 (taxation des concessions).

Derniers textes parus :

- l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 (*Journal Officiel 29 Juillet 2005*) relative aux opérations funéraires ;
- la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 (*Journal Officiel 20 Décembre 2008, p. 19538*) relative à la législation funéraire dite "loi Sueur" ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (*Journal Officiel 13 Juillet 2010*) notamment l'article 240, portant engagement national pour l'environnement ;
- le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 (*Journal Officiel 30 Janvier 2011*), notamment les articles 39 à 43 et 57, relatif aux opérations funéraires ;
- la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR : INTA0800038C du 19 février 2008, *Police des lieux de sépulture : Aménagement des cimetières - Regroupements confessionnels des sépultures (BO Intérieur 2 févr. 2008)* (annule et remplace *Circ. 28 nov. 1975 et 14 févr. 1991*) ;
- la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR : IOCB0915243C du 14 décembre 2009, *Mise en oeuvre de la loi n° 2008-1350 du 19/12/08 relative à la législation funéraire* (conception et gestion des cimetières).

Fascicule 124-21 , Crémation. Crématorium

Fascicule 135-50 , Exhumation

Fascicule 208-30, Inhumations

Fascicule 222-20, Pompes funèbres

FM Litec, Formulaire des maires, fascicule 195, Cimetière. Concessions ; fascicule 231, Crémation ; fascicule 315, Exhumation ; fascicule 400, Inhumation ; fascicule 535, Pompes funèbres

G. et M. Sénac de Monsebernard et R. Vidal, Guide de législation funéraire, 6e éd. : Litec LexisNexis, coll. Guides pratiques Collectivités territoriales, 2003

I. - Principes généraux

A. - Obligation de disposer d'un cimetière

2. - Obligation de disposer d'un cimetière - Le premier alinéa de l'article L. 2223-1 du Code général des collectivités territoriales modifié par l'article 14 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 (*citée supra n° 1*) est ainsi rédigé :
"Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et dans les communes de 2 000 habitants et plus ou les établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation". Les nouvelles dispositions entreront en vigueur, au plus tard, le premier jour de la cinquième année suivant la publication de la présente loi, soit le 20 décembre 2013.

3. - Mise en oeuvre de l'obligation de disposer d'un cimetière - Cependant, il n'est pas toujours possible de créer un cimetière dans chaque commune, notamment quand aucun terrain approprié n'est disponible. Devant cette impossibilité, les communes peuvent faire usage du cimetière d'une autre commune, en acquittant à celle-ci une redevance établie d'après les chiffres de la population de chacune d'elles (*Instr. gén. finances, n° 59-112-M-01, 23 juin 1959*). Elles peuvent aussi acquérir un terrain sur le territoire d'une autre commune pour y implanter leur cimetière.

Par ailleurs, aucune disposition n'interdisait aux communes qui le souhaitaient de créer un cimetière intercommunal et d'en confier la gestion à un EPCI, syndicat intercommunal ou communauté de communes. S'agissant des communautés urbaines, celles-ci sont, depuis 1999, compétentes de plein droit pour la création, l'extension et la translation des cimetières, en lieu et place des communes membres. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (*citée supra n° 1*) de réforme des collectivités territoriales attribue, de plein droit, cette compétence aux métropoles (*CGCT, art. L. 5217-4 nouveau*).

Le législateur de 2008 a mis le droit en accord avec le fait, la loi précisant désormais que le cimetière est communal ou intercommunal.

4. - Obligation nouvelle de disposer d'un site cinéraire - L'article 14 de la loi du 19 décembre 2008 (*citée supra n° 1*) fait obligation aux communes de 2 000 habitants et plus ou aux établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus, compétents en matière de cimetières, de disposer - dans un délai de cinq ans à compter de la date de promulgation de la loi - d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation (*CGCT, art. L. 2223-1, al. 1*). Ce site peut se trouver dans le cimetière ou à l'extérieur (*V. Fasc. 124-21, Crémation. Crématorium*).

Attention : Pour des raisons faciles à comprendre, les sites cinéraires sont traités dans le fascicule 124-21, *Crémation. Crématorium*, et dans FM Litec Formulaire des maires, fascicule 231, *Crémation*.

B. - Principe du droit à une sépulture

5. - Droit à une sépulture individuelle - L'obligation de disposer au moins d'un cimetière découle de l'article L. 2213-7 du Code général des collectivités territoriales relatif à la police des funérailles, qui pose le principe du droit à une sépulture, en vertu duquel *"le maire ou, à défaut, le représentant de l'État dans le département pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décentement sans distinction de culte ni de croyance"* (V. *infra* n° 12). Cette obligation s'inscrit dans le respect de plusieurs principes généraux (V. *infra* n° 7).

Conformément à l'article L. 2223-3 du Code général des collectivités territoriales, :

La sépulture dans un cimetière d'une commune est due :

- aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;
- aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;
- aux personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille.

En ce qui concerne les gens du voyage, ce lieu peut être le cimetière de la commune de rattachement (*Rép. min. n° 7923 : JOAN Q 1er mars 1982, p. 856*).

Attention : Les conditions posées par l'article L. 2223-3 ne concernent toutefois que les inhumations dans le terrain commun du cimetière et ne sont pas applicables aux personnes demandant une concession (V. *infra* n° 70).

6. - Cas des Français établis hors de France - L'article 3 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 (*citée supra* n° 1) a étendu le droit à une sépulture *"aux Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits sur la liste électorale de celle-ci"*. Cette dernière disposition, en liant le droit à la sépulture à une inscription sur les listes électorales, est un moyen de répondre au problème des Français établis hors de France susceptibles de se voir refuser toute sépulture sur le territoire français. Rappelons qu'en vertu de l'article L. 12 du Code électoral, les Français établis hors de France peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

- leur commune de naissance ;
- la commune de leur dernier domicile ;
- la commune de leur dernière résidence, si cette résidence a été de six mois au moins ;
- la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Il est cohérent de considérer que la commune qui sera choisie par un Français établi hors de France pour être inscrit sur les listes électorales est une commune avec laquelle il entretient un lien particulier, qui justifie par conséquent un droit à sépulture, au même titre que le domicile ou la présence d'une sépulture de famille.

C. - Principe de neutralité ou de non-discrimination

7. - Rappel de la règle - La loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles a posé le principe de non-discrimination dans les cimetières, et supprimé l'obligation fixée par le décret du 23 prairial an XII de prévoir, pour chaque culte, une partie du cimetière ou un lieu d'inhumation spécifique. Ce principe de neutralité des cimetières a été confirmé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État.

Les cimetières sont des lieux publics civils, où toute marque de reconnaissance des différentes confessions est prohibée dans les parties communes. Aucune distinction ne saurait être établie dans les cimetières à raison des croyances et du

culte du défunt. La création ou l'agrandissement d'un cimetière confessionnel existant ne peuvent être autorisés (*CGCT, art. L. 2213-7 et L. 2213-9*). Seules les tombes peuvent faire apparaître des signes particuliers propres à la religion du défunt.

Le principe de neutralité s'exerce aussi lors des funérailles (*V. Fasc. 208-30, Inhumations*).

8. - Exceptions au principe - Il existe encore, hors des départements d'Alsace-Moselle (*V. infra n° 9*), quelques cimetières confessionnels privés, survivance du passé. Ainsi, les consistoires israélites ont conservé la propriété des cimetières dont ils disposaient avant l'entrée en vigueur du décret du 23 prairial an XII, le décret du 10 février 1806 déclarant certaines dispositions du décret précité non applicables aux personnes de confession israélite et les autorisant à conserver leurs cimetières privés gérés par des associations cultuelles. Il existe également, pour les mêmes raisons, quelques cimetières protestants privés. Leur légalité a été confirmée par le Conseil d'État (*CE, 13 mai 1964, Sieur Eberstarck*). En revanche, il n'est plus possible de créer de nouveaux cimetières privés ou d'agrandir ceux qui existent (*CA Aix, 1er févr. 1971, Sieur Rouquette*).

Le maire exerce son pouvoir de police, dans ces cimetières privés, à l'égard des sépultures dont il assure la surveillance, mais le règlement interne du cimetière relève de la compétence du culte concerné, notamment pour la délivrance d'un emplacement, l'agencement des sépultures et le droit d'accès.

9. - Cas particulier des départements d'Alsace-Moselle - La loi du 15 novembre 1887, qui a posé le principe de la neutralité des cimetières, n'est pas applicable aux départements d'Alsace-Moselle. Les dispositions de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII (codifiées au *CGCT, art. L. 2542-12*), précisant que "*dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte a un lieu d'inhumation particulier*", ont donc été maintenues dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle. L'alinéa 2 du même article ajoute que : "*Lorsqu'il n'y a qu'un seul cimetière, on le partage par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte*".

Dans les faits, de nombreux maires ont choisi, en accord avec les autorités religieuses, d'"interconfessionnaliser" les cimetières. Les divisions confessionnelles qui existent ne s'appliquent qu'aux seuls cultes reconnus. Mais, les maires peuvent mettre en place, si le besoin s'en fait sentir et si la situation locale le permet, des espaces confessionnels pour les cultes non reconnus, sous réserve que la neutralité du cimetière soit préservée dans les parties publiques et que cet espace ne soit pas isolé du cimetière communal.

Le maire est appelé, dans le cadre de ce régime particulier, à prendre en considération l'intention précédemment exprimée par le défunt, ou manifestée par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, afin que l'inhumation s'opère dans un carré confessionnel déterminé (*Rép. min n° 38452 : JOAN Q 7 févr. 2000, p. 904*).

Par ailleurs, les personnes professant la religion juive ont été autorisées à conserver des cimetières privés dans lesquels les inhumations peuvent toujours avoir lieu, et cela sans autorisation spéciale (*V. infra n° 29*).

10. - Assouplissement de la règle de neutralité : création d'espaces confessionnels - L'augmentation du nombre de personnes adeptes de la religion musulmane en France a reposé le problème de la mise en oeuvre du principe de neutralité. Les associations cultuelles sont de plus en plus nombreuses à faire part du dilemme auquel sont confrontées les familles, qui ont à choisir entre le renvoi du corps dans le pays d'origine, considéré comme trop onéreux par la plupart d'entre elles, et l'inhumation du défunt en France, sachant que les règles propres à son culte (orientation des tombes, durée illimitée des sépultures, etc.) peuvent ne pas être satisfaites. La loi ne permet pas de répondre à la demande de création de carrés confessionnels. Néanmoins, des regroupements confessionnels se sont créés de fait, en vertu du pouvoir du maire de fixer l'emplacement de chaque sépulture. Le maire a en effet la possibilité de déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe (*CE, 21 janv. 1925, Valès*) et donc de rassembler les sépultures de personnes de même confession, sous réserve que les principes de neutralité des parties publiques du cimetière et de liberté de choix de sépulture de la famille soient respectés.

Consacrant l'évolution amorcée depuis les années quatre-vingt, le ministre chargé de l'intérieur, après avoir réaffirmé le principe de laïcité des lieux publics, en particulier des cimetières, a indiqué dans une circulaire du 19 février 2008 (NOR : INTA0800038C, citée supra n° 1) que le développement d'espaces confessionnels lui paraissait être la solution à privilégier pour résoudre les difficultés et faciliter l'intégration des familles issues de l'immigration.

11. - Modalités de mise en oeuvre des espaces confessionnels - La circulaire précitée supra (n° 10) précise les conditions de mise en oeuvre des carrés confessionnels :

- la décision d'aménager de tels espaces dans le cimetière communal ou d'accepter l'inhumation d'un défunt ne résidant pas dans la commune appartient au maire et à lui seul ; il a toute latitude pour apprécier l'opportunité de créer ou non un espace confessionnel ;
- le maire doit veiller à ce que les parties publiques du cimetière ne comportent aucun signe distinctif de nature confessionnelle. L'espace confessionnel ne doit pas être isolé des autres parties du cimetière par une séparation matérielle de quelque nature qu'elle soit ;
- l'inhumation dans un espace confessionnel ne peut résulter que de la volonté expresse du défunt ou de sa famille ; l'inhumation dans les autres parties du cimetière doit toujours rester possible. Le maire, saisi d'une telle demande, enregistre le voeu ; il ne lui appartient pas de vérifier la confession religieuse du défunt (TA Grenoble, 5 juill. 1993). En l'espèce, le juge administratif a considéré que le maire ne pouvait se fonder "exclusivement" sur la circonstance que les autorités consistoriales déniaient l'appartenance à la confession israélite de la personne décédée, qui souhaitait se faire enterrer près de son défunt mari, pour refuser une concession funéraire dans le "carré juif" d'un cimetière communal ;
- la famille du défunt décide librement de l'emplacement d'une éventuelle stèle sur la sépulture ou de l'aspect extérieur de celle-ci, en individualisant la sépulture par la pose de plaques funéraires, de signes ou emblèmes religieux, sous la seule réserve que le parti pris ne soit pas choquant pour les autres familles ayant une tombe dans le cimetière et susceptible de provoquer des troubles à l'ordre public ;
- il peut ainsi arriver qu'une personne ne partageant pas la confession d'un précédent défunt ait explicitement souhaité se faire enterrer à ses côtés au sein d'un espace confessionnel ; dans ce cas, le maire devra veiller à ce qu'un signe ou un emblème religieux ne vienne dénaturer l'espace et, partant, heurter certaines familles ;
- l'ensemble des règles et prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité, notamment celles relatives à la conservation des corps et à leur mise en bière doivent être strictement respectées ; l'inhumation directement en pleine terre et sans cercueil ne saurait être acceptée ;
- enfin, les communes dotées d'un espace confessionnel dans leur cimetière sont invitées à créer, autant que faire se peut, un ossuaire réservé aux défunts de même confession. (Rép. min. n° 01356 : JO Q Sénat 21 août 2008, p. 1677). À défaut, les restes provenant des concessions reprises seront déposés à l'ossuaire communal sans être incinérés.

12. - Croix centrale - Dans de nombreuses communes, il existe depuis fort longtemps une croix destinée à donner à ce lieu de sépulture une consécration religieuse. Les croix existantes peuvent être conservées et, quand il y a lieu, réparées, à moins que le conseil municipal ne décide leur enlèvement (CE, 12 nov. 1912). Mais l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 (Journal Officiel 11 Décembre 1905) interdit expressément d'en élever de nouvelles.

Le titulaire d'une concession a toutefois le droit de faire élever, sur le terrain à lui concédé, même en l'absence de sépulture, une croix, même de dimension inusitée et susceptible, à raison de cette dimension, de donner à l'ensemble du cimetière une apparence de consécration religieuse (CE, 21 janv. 1910).

Mais le maire peut, sur le fondement de ses pouvoirs de police, s'opposer à l'établissement d'un monument, d'un signe ou d'une inscription qui porterait atteinte à la décence, à la sûreté, à la tranquillité ou à la salubrité publique (CGCT, art. R. 2223-8. - V. infra n° 87).

D. - Principe de liberté accordée aux défunts et aux familles

13. - Respect de la volonté du défunt - La loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles a affirmé le droit pour tout majeur ou mineur émancipé en état de tester de régler les conditions de ses funérailles et la possibilité pour les membres de la famille de les régler en l'absence de dispositions prises par le défunt. Ce droit porte essentiellement sur le lieu et le mode de sépulture.

14. - Conditions de validité de la volonté du défunt - Deux conditions sont requises pour l'exercice de ce droit :

- être majeur ou mineur émancipé, sain d'esprit et pleinement capable, c'est-à-dire en état de tester ;
- que la volonté du défunt soit exprimée dans un testament ou une déclaration faite en forme testamentaire, soit devant notaire, soit sous seing privé (une simple déclaration signée suffit). La jurisprudence estime que l'intention du défunt doit prévaloir, même si elle est irrégulièrement exprimée, pourvu qu'elle soit reconnue sincère (*Cass. civ., 26 avr. 1984 : Bull. civ. 1984, II, n° 142*).

Le défunt peut également avoir chargé une ou plusieurs personnes de régler ses funérailles.

15. - Personne qualifiée pour régler les funérailles - Lorsque le défunt n'a exprimé aucune volonté, le droit de régler les funérailles est dévolu, selon la jurisprudence :

- au conjoint survivant considéré comme le mieux placé pour connaître ses désirs sur ce point ; mais ce droit n'est ni exclusif, ni absolu, les tribunaux pouvant en décider autrement ;
- à défaut de conjoint survivant, aux père et mère et aux enfants ;
- en l'absence de ceux-ci, au collatéral le plus proche.

Conseil pratique

Lorsque le maire a connaissance d'un désaccord sur le choix des funérailles - caractère civil ou religieux, inhumation ou crémation, mode de sépulture - il ne doit prendre aucune décision, et s'en remettre au juge judiciaire, lequel peut écarter l'ordre indiqué en privilégiant l'existence d'un lien d'affection plus étroit entre un membre de la famille et le défunt, préférant par exemple les enfants aux parents.

En cas de violation des volontés du défunt, de sévères peines sont prévues par le Code pénal (*V. infra n° 108*).

E. - Principe de domanialité

16. - Les cimetières communaux font partie du domaine public communal (*CE, 28 juin 1935, Marécar : Rec. CE 1935, p. 734*). Ils ne sont donc pas imposables à la contribution foncière, ni susceptibles de servitudes contraires à leur destination (*Cass., 20 juin 1863 : S. 1863, I, p. 550*). Les travaux de création, de clôture et d'entretien ont le caractère de travaux publics.

II. - Lieux d'inhumation

A. - Création, agrandissement et translation des cimetières

1° Généralités

17. - Autorités habilitées à décider de la création, de l'agrandissement et de la translation d'un cimetière.

Principe - Hors le cas des métropoles, communautés urbaines et autres EPCI, la création et l'agrandissement d'un cimetière sont décidés par le conseil municipal. En vertu de l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juill. 2005 (*Journal Officiel* 29 Juillet 2005) relative aux opérations funéraires, le conseil municipal (ou l'assemblée de l'EPCI) déjà compétent pour décider de la création et de l'agrandissement d'un cimetière, l'est également devenu en matière de translation d'un cimetière. Toutefois, dans les communes urbaines et à l'intérieur des périmètres d'agglomération, ces décisions doivent être approuvées par arrêté du représentant de l'État dans le département (*V. infra* n° 21 à 25).

Dans les communes rurales, le conseil municipal bénéficie donc, dans tous les cas, de la liberté de créer un cimetière, quelle que soit la distance entre celui-ci et les habitations. Il résulte de cette compétence exclusive que toute création de site funéraire est interdite.

2° Cas général

18. - Évaluation de la superficie du cimetière - Les terrains destinés à l'inhumation des morts doivent être "*cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année*" (CGCT, art. L. 2223-2, 1^{er} al. créé par L. n° 2008-1350, 19 déc. 2008, art. 15). La nouvelle rédaction de cet alinéa est clarifiée, afin de préciser que l'exigence de superficie du cimetière s'applique au seul terrain commun consacré à l'inhumation des morts.

Conseil pratique

Pour déterminer la superficie nécessaire, il suffirait donc de multiplier la superficie minimale pour une tombe, résultant des règles fixées par les articles R. 2223-3 et R. 2223-4 du Code général des collectivités territoriales, par le nombre annuel des décès, et d'y ajouter les accès, circulations, ossuaires et autres lieux communs. Mais ce calcul ne prendrait pas en compte les concessions privées, ni l'évolution des moeurs funéraires. Le *Guide de législation funéraire* (*V. supra* n° 1) propose une méthode d'évaluation plus pragmatique, en distinguant terrain commun et concessions. La surface du terrain commun est obtenue en multipliant le nombre annuel prévisionnel de morts par la durée de rotation proposée par le géologue en raison de la nature du sol, le résultat obtenu devant être réduit d'un pourcentage correspondant à l'évaluation du nombre de crémations, sachant que celles-ci sont en progression constante (*V. Fasc. 124-21, Crémation. Crématorium*). Pour la partie à réserver aux concessions, on se reportera aux statistiques. À ce premier bilan, il conviendra d'ajouter les espaces inter-tombes, les espaces publics, les circulations, les plantations, les équipements collectifs divers, etc., ainsi que l'ossuaire désormais obligatoire. De plus, s'agissant des cimetières communaux ou intercommunaux de 2 000 habitants et plus, il conviendra de ne pas oublier d'ajouter au total obtenu la superficie nécessaire à la création d'un site cinéraire comprenant columbarium et jardin du souvenir.

19. - Détermination de l'emplacement et salubrité - Les terrains les plus élevés et exposés au nord sont choisis de préférence pour l'implantation du cimetière (CGCT, art. R. 2223-2). Les plans locaux d'urbanisme ou les plans d'occupation des sols doivent, en application de l'article L. 131-1 du Code de l'urbanisme, respecter un impératif de salubrité publique et établir, si nécessaire, des servitudes de protection au titre de l'urbanisme, autour des cimetières situés à l'intérieur des agglomérations.

La décision de solliciter l'avis d'un hydrogéologue, qui était laissée à l'appréciation du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante de l'EPCI, est désormais rendu obligatoire par le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 (*citée supra* n° 1), article 40, en ces termes : "*Ceux-ci [les terrains] doivent être choisis sur la base d'un rapport établi par l'hydrogéologue. Ce rapport 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*" (CGCT, art. R. 2223-2 mod.). Le rapport porte essentiellement sur la nature du terrain, les risques de contamination des eaux souterraines et, le cas échéant, les mesures pour y remédier, la durée de rotation ainsi que les caractères du sol au regard de la "combustion" des corps.

Si l'expertise est favorable, le maire fait établir le projet définitif afin de le soumettre au vote du conseil municipal. En cas d'expertise défavorable, deux cas sont à envisager. Si le conseil estime fondées les observations du géologue déclarant que le terrain proposé ne convient pas comme lieu d'inhumation, le projet devra être retiré. S'il persiste dans son choix, la nouvelle délibération devra en exposer avec précision les motifs.

20. - Acquisition et aménagement du terrain - Le terrain peut être acquis à l'amiable ou en recourant à l'expropriation. La déclaration d'utilité publique prononcée par décret en Conseil d'État, au vu de l'arrêté du préfet, ne revêt un caractère obligatoire que dans ce dernier cas.

Conseil pratique

Les communes ont cependant intérêt à solliciter la déclaration d'utilité publique, même en cas d'opération amiable, ne serait-ce que pour éviter ultérieurement de supporter des frais de purge (V. *Fasc. 104, Acquisitions*).

3° Cas où une autorisation préfectorale est nécessaire

21. - Création de cimetières à l'intérieur d'une commune urbaine - *"Toutefois, dans les communes urbaines et à l'intérieur des périmètres d'agglomération, la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière à moins de 35 m des habitations sont autorisés par arrêté du représentant de l'État dans le département, pris après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques"* (CGCT, art. L. 2223-1, al. mod. L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, art. 240).

Exit donc l'enquête de *commodo et incommodo* qui était évoquée, dans le silence de la loi, par l'alinéa 2 de l'article R. 2223-1 du Code général des collectivités territoriales, lequel a été purement et simplement supprimé par l'article 39 du décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 (*cité supra n° 1*).

C'est désormais la procédure prévue pour les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement qui est appliquée (*C. env., art. L. 123-1- 4 à L. 123-16 et R. 123-6 à R. 123-23*).

Pour plus de détails sur la procédure de l'enquête publique, voir le fascicule 133, *Enquête publique. Études d'impact*.

Attention : Selon l'article R. 2223-1 modifié du Code général des collectivités territoriales, *"ont le caractère de communes urbaines les communes dont la population agglomérée compte plus de 2 000 habitants et celles qui appartiennent en totalité ou en partie à une agglomération de plus de 2 000 habitants"*. La mesure de la population agglomérée résulte des recensements effectués par l'INSEE et la définition du périmètre d'agglomération a été donnée par un arrêt du Conseil d'État selon lequel il s'agit du "périmètre extérieur des constructions groupées ou des enclos qu'ils joignent immédiatement" (*CE, ass., 4 févr. 1966, n° 62425, Mme C. et a.*).

22. - Procédure d'autorisation - La demande d'autorisation préfectorale doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal ou de la collectivité compétente s'appuyant sur un dossier comportant notamment :

- un plan détaillé du terrain à acquérir (en double exemplaire et sur papier libre) ;
- un plan du cimetière actuel (en double exemplaire) ;

- le procès-verbal de l'enquête (*V. infra n° 23*) ;
- la promesse de vente signée par le propriétaire du terrain ;
- le procès-verbal d'expertise hydrogéologique du terrain ;
- la délibération du conseil municipal portant approbation du rapport de l'expert et votant le prix d'acquisition (en double exemplaire) ;
- un état indicatif de la situation de la caisse municipale ;
- éventuellement le POS ou le PLU ;
- lorsque le cimetière n'est pas situé dans la commune, un certificat du maire attestant qu'il n'existe pas dans la commune de terrain convenable.

23. - Décision préfectorale - L'autorisation de création, d'agrandissement ou de translation de cimetière à l'intérieur d'une commune urbaine est prise par le préfet, après une enquête publique.

En cas d'avis défavorable de l'expert, le préfet peut passer outre. Dans le cas contraire, la commune doit renoncer à son projet.

Attention : Désormais, le silence gardé pendant plus de six mois - et non plus quatre mois - sur la demande d'autorisation vaut décision de rejet (*CGCT, art. R. 2223-1 mod. par D. n° 2011-121, art. 39*).

4° Fermeture d'un ancien cimetière

24. - Règles applicables - La translation d'un cimetière entraîne la création d'un nouveau cimetière et la fermeture de l'ancien. Les règles concernant la création des cimetières s'appliquent à cette opération.

25. - Fermeture de l'ancien cimetière - En cas de translation de cimetières, l'article L. 2223-6 du Code général des collectivités territoriales distingue trois phases :

- le cimetière désaffecté est fermé dès que les nouveaux emplacements du nouveau cimetière sont disposés à recevoir les inhumations ; il reste dans l'état où il se trouve sans que l'on puisse en faire usage pendant cinq ans ;
- passé ce délai, il peut être affermé par la commune, mais à condition qu'il ne soit qu'ensemencé ou planté, sans qu'il puisse être fait aucune fouille, ni fondation pour des constructions de bâtiments jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné ; il importe, dès lors, que l'administration municipale surveille, avec le plus grand soin, l'exécution des conditions dont il s'agit, par les nouveaux propriétaires ;
- il ne peut être aliéné qu'après dix années après la dernière inhumation. Toutefois, les inhumations peuvent continuer à être faites dans les caveaux de famille édifiés dans les cimetières désaffectés, à concurrence du nombre de places disponibles au moment de la fermeture, à condition que ceux-ci satisfassent aux prescriptions légales d'hygiène et de salubrité et que l'affectation du sol à un autre usage ne soit pas reconnue d'utilité publique. Dès lors, on peut se demander si cette possibilité de procéder à des inhumations prend fin au bout de cinq ans ou si elle subsiste jusqu'à l'expiration de la concession, empêchant, de fait, l'aliénation du cimetière. D'où l'intérêt, là aussi, d'une déclaration d'utilité publique, ce qui induit que la décision d'aménagement du cimetière intervienne le plus tôt possible.

B. - Cimetières intercommunaux, cimetières militaires et autres lieux d'inhumation

26. - Création et gestion du cimetière sur le territoire d'une autre commune - Dans le cas où une commune se trouve dans l'impossibilité d'établir un cimetière sur son territoire, tenant à l'absence de terrain convenable en raison de son exigüité ou de la nature de son sol ou à sa taille insuffisante, elle peut alors demander l'autorisation d'acquérir, à cet effet, un terrain situé dans une autre commune, le préfet du département de rattachement étant chargé d'apprécier les circonstances susceptibles de motiver cette autorisation. Celle-ci ne doit être donnée qu'en cas d'impossibilité bien constatée de trouver un terrain convenable sur le territoire de la commune demanderesse (*CE, 27 mars 1931. - CE, 27 oct. 1948, cne Livry-Gargan*). Il doit être, dans ce cas, procédé à une enquête distincte dans chacune des communes concernées par l'opération.

D'autres solutions sont possibles.

1° Cimetières communs

27. - Cimetière commun créé ou géré par un EPCI, une communauté urbaine ou une métropole - La création d'un syndicat intercommunal a d'abord été envisagée pour l'utilisation d'un cimetière commun à plusieurs localités, avant que la loi n° 2008-1350 (*citée supra n° 1*) consacre les cimetières intercommunaux en ces termes "[...] Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetière dispose d'au moins un cimetière [...]" (*CGCT, art. L. 2223-1 nouveau*). La création d'un cimetière intercommunal suppose que l'EPCI soit compétent en la matière.

Par ailleurs, rappelons que, dès 1999, la loi a transféré aux communautés urbaines "[la]création, [l']extension et [la]translation des cimetières, ainsi que [la]création et extension des crématoriums et des sites cinéraires" (*CGCT, art. L. 5215-20*). Cette compétence a été étendue aux métropoles par la loi de réforme des collectivités territoriales (*CGCT, art. L. 5217-4*).

Il résulte de ces dispositions que :

- les cimetières actuellement existants restent de la compétence communale, sauf transfert dans les conditions prévues ;
- la création, l'extension et le transfert de cimetières et de sites cinéraires (ainsi que de crématoriums) deviennent une attribution exclusive de la communauté urbaine et de la métropole laquelle s'exerce aux lieux et places des communes.

28. - Conception des cimetières intercommunaux - Les cimetières intercommunaux communs peuvent être constitués :

- soit par une vaste nécropole communautaire où pourront avoir lieu les inhumations des ressortissants de toutes les communes de la communauté ;
- soit par des nécropoles plus réduites desservant un certain nombre de communes.

S'il s'agit de cimetières intercommunaux, une délibération de l'assemblée de l'EPCI doit se prononcer sur les conditions de la gestion qui sera assurée par l'exécutif, sous réserve des pouvoirs de police attribués par l'article L. 2213-8 du Code général des collectivités territoriales au maire de la commune du lieu d'implantation (*V. infra n° 104*).

Il est nécessaire qu'une décision de l'assemblée délibérante de l'EPCI affecte la nécropole créée à une, plusieurs ou à la totalité des communes de la communauté, de façon à permettre de déterminer les ayants droit à inhumation par référence au lieu de leur décès ou de leur domicile.

Quant à la gestion des cimetières, elle devrait en principe incomber à l'EPCI ; toutefois afin de faciliter l'exercice des pouvoirs de police, le ministre chargé de l'intérieur a recommandé que celle-ci soit confiée, en totalité ou en partie à la commune du lieu d'implantation (V. *Circ. min. Int. n° 222, 8 mai 1969*). Dans ce cas, l'EPCI passe avec la commune une convention, ainsi qu'il est prévu à l'article L. 5214-16-1 du Code général des collectivités territoriales, afin de préciser la répartition des produits des concessions, taxes et droits divers, en tenant compte des charges respectives d'investissement et de fonctionnement supportées par la communauté et la commune concernées.

Par ailleurs, les communes intéressées par le cimetière doivent prendre en charge une partie des frais de gestion et notamment ceux afférents à la surveillance, à l'entretien des espaces verts, etc. Cette part devrait, en principe, être égale à la différence entre le montant total de ces frais d'une part, et le produit des redevances de concessions encaissées par la communauté urbaine d'autre part.

2° Cimetières particuliers

29. - Cimetières juifs - À côté des cimetières communaux, il existe cependant, sur certains points du territoire, des cimetières "particuliers" dont la fondation est due à une autorisation spéciale du préfet du département où sont situés ces cimetières.

C'est ainsi que le décret du 10 février 1806 a autorisé les personnes de confession israélite à conserver des cimetières privés dans lesquels les inhumations peuvent toujours avoir lieu, et cela sans autorisation spéciale (*CE, 13 mai 1964, Sieur Eberstarck*).

30. - Cimetières des établissements hospitaliers - Le maire "*peut, à titre d'hommage public, autoriser, dans l'enceinte de l'hôpital, et après avis de son conseil d'administration, la construction de monuments pour les fondateurs et bienfaiteurs de l'établissement, lorsqu'ils en ont exprimé le désir dans leurs actes de donation, de fondation ou de dernière volonté*" (*CGCT, art. L. 2223-10, al. 2*).

Par ailleurs certains établissements hospitaliers ont été autorisés à avoir des cimetières spéciaux, tel l'hôpital franco-musulman de Bobigny.

31. - Cimetières des congrégations religieuses - Une congrégation religieuse peut demander l'autorisation d'inhumer l'un de ses membres défunts dans son établissement sur la base de l'article R. 2213-32 du Code général des collectivités territoriales. L'autorisation donnée par le préfet est individuelle et ne saurait autoriser d'autres inhumations.

32. - Surveillance - Les cimetières particuliers restent soumis à la surveillance des maires. Les terrains privés où se trouvent des sépultures autorisées par le préfet peuvent être expropriés. L'indemnité de dépossession accordée au propriétaire du terrain est alors fixée par le juge de l'expropriation. Dans le cas où le préfet refuserait de délivrer une autorisation pour le transfert de la sépulture sur un autre terrain privé, il appartiendrait au maire de la commune de faire procéder à ce transfert dans le cimetière communal (V. *CE, avis, n° 289-259, 17 déc. 1964*).

3° Cimetières militaires

33. - Principe : droit à une sépulture perpétuelle aux militaires, aviateurs, marins et civils morts pour la France - "*Les militaires français et alliés "morts pour la France" en activité de service au cours d'opérations de guerre sont inhumés à titre perpétuel dans les cimetières nationaux*" (*CGCT, art. L. 498 mod. par Ord. n° 2009-1752, 25 déc. 2009, art. 1er*).

Ces dispositions sont applicables aux tombes des personnes civiles décédées en France ou hors de France entre le 2 septembre 1939 et la date légale de cessation des hostilités, lorsque la mort est la conséquence directe d'un acte accompli volontairement pour lutter contre l'ennemi et que la mention "mort pour la France" a été inscrite sur l'acte de décès (*CGCT, art. L. 513*).

Le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre est chargé de toutes les questions relatives aux terrains, à l'entretien et à la garde des cimetières susvisés, qui sont propriété nationale ; il bénéficie à cet effet du concours du ministre chargé de la défense. Un arrêté du 24 juillet 1990 (*Journal Officiel 3 Novembre 1990*) a donné la liste des nécropoles concernées.

Les nécropoles militaires et les monuments commémoratifs alliés doivent figurer sur la liste, établie par les préfets, des édifices et sites sur lesquels et autour desquels l'affichage est interdit (*D. n° 62-1278, 29 oct. 1962. - Circ. min. Int. n° 23, 10 janv. 1963*).

Les dispositions relatives à la création de cimetières militaires nationaux sont fixées par les articles L. 499 à L. 504 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

34. - Carrés militaires - À défaut de place disponible dans les cimetières nationaux ou de proximité d'un cimetière national, les inhumations des ayants droit à la sépulture perpétuelle ont lieu dans les cimetières communaux ; les sépultures y sont groupées autant que possible par carrés spéciaux, distincts par nationalité (*C. pens. mil., art. L. 505*). Un arrêté municipal suffit pour concéder à titre perpétuel l'emplacement des tombes des militaires français ou alliés dans les cimetières communaux (*D. 30 mai 1921*).

Les dispositions relatives aux carrés militaires des cimetières communaux font l'objet des articles L. 505 à L. 509 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Lorsque des terrains ont été occupés dans les cimetières communaux pour l'inhumation des militaires ou marins français et alliés décédés au cours des hostilités, les communes propriétaires desdits cimetières peuvent, si elles en font la demande expresse, recevoir de l'État, en compensation et dans les conditions fixées ci-après, une indemnité correspondant à la réalité de la dépense engagée par elles de ce chef ou en résultant. Les demandes d'indemnité doivent être présentées au plus tard dans les trois ans qui suivent la date de cessation des hostilités ou dans les trois ans de l'occupation si elle est postérieure à la date de cessation des hostilités.

Dans le cas où des motifs impérieux d'aménagement de leur cimetière conduisent les communes à reprendre les corps des victimes de guerre titulaires de la mention "mort pour la France", il convient que l'ossuaire spécial où sont alors rassemblés les restes des corps comporte une inscription rappelant le nom des intéressés, la date de leur décès et la mention de leur sacrifice.

35. - Entretien des carrés militaires - La garde et l'entretien des sépultures militaires sont en principe assurés directement par l'État, sauf conventions spéciales intervenues avec les communes ou avec des associations régulièrement constituées (en pratique le Souvenir français), en particulier s'agissant des carrés militaires.

Dans ce cas, il est attribué une indemnité forfaitaire annuelle d'entretien par le ministère chargé des anciens combattants, dont le taux est fixé comme suit (*C. pens. mil., art. A. 222*) :

- premier cas : entretien par les municipalités :
 - o 1 à 200 tombes : 0,16 euro par tombe et par an,
 - o 201 à 500 tombes : 0,16 euro par tombe et par an avec un minimum de 31,71 euros,
 - o 501 à 700 tombes : 0,15 euro par tombe et par an avec un minimum de 77,75 euros,
 - o 701 à 1 000 tombes : 0,15 euro par tombe et par an avec un minimum de 106,71 euros,
 - o plus de 1 000 tombes : 0,15 euro par tombe et par an avec un minimum de 149,40 euros ;

- deuxième cas : entretien par le Souvenir français et les autres associations : quel que soit le nombre de tombes, tarif unique de 0,15 euro.

Les conventions et les avenants aux conventions déjà existantes relèvent de la direction du Contentieux de l'état civil et des Recherches du ministère chargé des anciens combattants. Ces dispositions sont applicables aux sépultures

situées en Algérie, en Tunisie et au Maroc.

L'entretien des tombes isolées de "morts pour la France" est en principe à la charge des familles. Lorsqu'il n'existe plus de représentant vivant, le Souvenir français prend la sépulture en charge.

Attention : Les familles peuvent demander la reprise des tombes. Mais dans ce cas la durée de la concession est ramenée à 99 ans.

36. - Interdiction des lieux de culte publics - Aucune inhumation ne peut avoir lieu dans les églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles publiques et généralement dans aucun des édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leur culte, ni dans l'enceinte des villes et bourgs (*CGCT, art. L. 2223-10*). Ainsi qu'on l'a indiqué, des dérogations peuvent être accordées pour les bienfaiteurs des hôpitaux (*V. supra n° 30*).

Ce principe ne s'oppose pas, sous certaines conditions, à l'inhumation dans les propriétés particulières (*V. infra n° 39*).

37. - Inhumation au Panthéon - Depuis la Révolution, le Panthéon a été érigé en temple destiné à recevoir dans sa crypte, en vertu d'une loi particulière, les restes de grands hommes auxquels s'applique le vers célèbre de Victor Hugo "Aux grands hommes, la patrie reconnaissante".

38. - Inhumation à l'hôtel des Invalides - En vertu de l'article L. 510 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les maréchaux de France, les officiers généraux ayant commandé en chef une armée ou un groupe d'armées lors de la première guerre mondiale, ainsi que certains amiraux, peuvent être inhumés à l'hôtel des Invalides sur leur désir ou sur la demande de leurs ayants droit.

39. - Inhumation dans une propriété particulière - Toute personne peut être enterrée sur sa propriété, pourvu que cette propriété soit hors de l'enceinte des villes et bourgs et à la distance prescrite (*CGCT, art. L. 2223-9*), essentiellement pour des raisons sanitaires. Cependant, l'inhumation est soumise à autorisation, non pas du maire, mais du préfet du département où est située la propriété. La demande d'autorisation adressée au préfet doit donc comprendre :

- l'acte de décès ;
- l'autorisation de fermeture du cercueil, dont la délivrance est elle-même conditionnée par la production du certificat de décès attestant que celui-ci ne pose pas de problème médico-légal ;
- le rapport d'expertise d'un hydrogéologue agréé.

À noter que cet avis n'est pas requis pour l'inhumation d'une urne cinéraire (*CGCT, art. R. 2213-32 mod. D. n° 2011-121, cité supra n° 1, art 19*).

L'autorisation est individuelle et ne peut être délivrée qu'après le décès de l'intéressé. Il appartient donc à ce dernier de préciser ses volontés à ce sujet à toute personne habilitée à pourvoir à son inhumation (*Circ. min. Int., n° 192, 5 avr. 1976*).

L'inhumation en terrain privé n'est admise qu'à titre exceptionnel, la très grande majorité de ces sépultures résultant de pratiques anciennes concernant quelques départements seulement. Néanmoins, un propriétaire est toujours libre de construire sur sa propriété un mausolée formant caveau, dans le but d'y déposer les corps des membres de sa famille. Mais il agit à ses risques et périls, car si toute personne peut être enterrée dans une propriété particulière, ce n'est qu'à la condition d'une autorisation particulière pour chaque inhumation.

C. - Servitudes résultant du voisinage des cimetières

40. - Principe - "Nul ne peut, sans autorisation, élever d'habitation ou creuser un puits à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes. Les bâtiments existants ne peuvent également être restaurés, ni augmentés sans autorisation. Les puits peuvent, après visite contradictoire d'experts, être comblés en vertu d'une décision du préfet du département, sur la demande de la police locale" (CGCT, art. L. 2223-5).

Ces servitudes s'appliquent aux cimetières transférés hors agglomération, mais aussi aux cimetières existants, soit parce qu'ils se trouvent au moins à 35 m de l'enceinte des villes, soit parce qu'ils ont été agrandis de terrains situés aux distances requises, à l'exclusion des cimetières urbains qui ne sont pas concernés.

41. - Modalités d'application - Sont frappés par les servitudes résultant du voisinage des cimetières tous les immeubles situés à moins de 100 m du cimetière visé, y compris en théorie si celui-ci se trouvait à 35 m exactement de l'enceinte. En ce cas et dans la pratique, les servitudes ne jouent que du côté des terrains non bâtis.

La levée de l'interdiction ne peut être accordée que par le conseil municipal ou le conseil de l'EPCI. L'accord est réputé donné en cas de silence du maire dans le délai d'un mois suivant le dépôt de la demande (*Rép. min. n° 664 : JO Sénat Q 7 août 1997, p. 21139*).

Les immeubles visés sont ceux à usage d'habitation, qu'il s'agisse d'une construction, de réparations ou d'un agrandissement, et à condition qu'ils soient le fait d'une présence habituelle, bien que non permanente, de l'homme. Les granges, hangars, ateliers sont donc, en principe assujettis à autorisation. En revanche, un hangar destiné exclusivement à abriter des véhicules n'est pas considéré comme une habitation (*CE, 11 mai 1938 : Rec. CE 1938, p. 410*). En cas de contestation pour déterminer le caractère d'une habitation, seule la juridiction civile est compétente pour statuer.

Les servitudes ne donnent aucun droit à indemnisation. Il en va autrement des dommages qu'elles pourraient occasionner.

42. - Autres servitudes - D'autres servitudes peuvent résulter de l'application :

- du Code de la santé publique : le représentant de l'État dans le département peut prendre des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les débits de boissons à consommer sur place ne peuvent être établis autour des cimetières (*C. santé publ., art. L. 3335-1 mod. par L. n° 2007-1787, 20 déc. 2007, art. 24*). Toutefois, dans les communes où il existe au plus un débit de boissons à consommer sur place, le représentant de l'État dans le département peut autoriser, après avis du maire, l'installation d'un débit de boissons à consommer sur place dans les zones faisant l'objet des dispositions du présent article lorsque les nécessités touristiques ou d'animation locale le justifient ;
- du Code de l'urbanisme : c'est ainsi qu'en réponse à une question écrite d'un député, le ministre chargé de l'intérieur, se fondant sur l'article L. 123-1 dudit code et l'impératif de salubrité publique, a justifié l'établissement de telles servitudes dans les termes suivants : il est naturel que les plans d'occupation des sols établissent, si nécessaire, des servitudes de protection au titre de l'urbanisme, autour des cimetières situés à l'intérieur des agglomérations. Bien évidemment, l'existence de telles dispositions n'a de sens qu'autant qu'il existe effectivement un problème de salubrité. À défaut, notamment lorsque le réseau est sous pression, le maintien de cette servitude doit être réexaminé (*Rép. min. n° 11138 : JOAN Q 11 sept. 1989, p. 4070*). Les infractions à ces prescriptions constituent des contraventions. Par ailleurs, le juge d'instance peut ordonner la démolition des constructions édifiées irrégulièrement. Dans le cas des puits, la loi prévoit leur comblement, par décision préfectorale et après expertise contradictoire.

À noter qu'un maire ne pourrait interdire l'organisation d'un bal au motif qu'il se déroulerait à proximité d'un cimetière.

D. - Aménagement, entretien et gestion des cimetières

43. - Principe - Constituent des dépenses obligatoires : "[...] *La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par le chapitre III du titre II de la présente partie*" (CGCT, art. L. 2321-2, 14°).

1° Aménagements obligatoires

44. - Clôture du cimetière - Les cimetières sont entourés d'une clôture ayant au moins 1,50 m de haut. Cette clôture peut être faite de grillage métallique soutenu, de 3 m en 3 m, 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. Des plantations sont faites en prenant des précautions convenables pour ne pas gêner la circulation de l'air (CGCT, art. R. 2223-2).

45. - Espaces "inter-tombes" - Le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions (V. *infra* n° 58) doit être fourni par la commune (CGCT, art. L. 2223-13). Les espaces nécessaires pour la desserte des tombes et le creusement de fosses ou l'édification de caveaux sont inaliénables et imprescriptibles et ne sont pas susceptibles de droits privatifs au profit des concessionnaires (V. *infra* n° 89).

Le fait de laisser construire ou subsister des tombes dans cet espace constitue, de la part du maire, une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

46. - Ossuaire municipal - Dans les cimetières où se trouvent des concessions reprises, le maire doit, par arrêté, créer un ossuaire destiné à recevoir les restes exhumés des personnes qui se trouvaient dans les concessions et qui sont aussitôt réinhumés (CGCT, art. L. 2223-4 créé par L. n° 2008-1350, 19 déc. 2008, art. 19). Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt et faire disperser les cendres dans le jardin du souvenir.

Si le cimetière n'offre pas d'espace suffisant pour la mise en place d'un ossuaire, les restes peuvent être transférés dans l'ossuaire d'un autre cimetière appartenant à la commune.

Lorsque la commune est membre d'un EPCI ou d'une communauté urbaine, le transfert peut avoir lieu dans les mêmes conditions, sur le territoire d'une autre commune appartenant au même groupement.

Mais aucun texte législatif ou réglementaire ne précise comment doit être conçu l'ossuaire, si ce n'est qu'il doit être "perpétuel" et "aménagé". Caveau ou simple fosse ? En tout état de cause, le maire devra s'assurer de la parfaite possibilité d'identification des personnes dont les restes ont été réinhumés dans l'ossuaire (CGCT, art. R. 2223-6). Même en l'absence de restes retrouvés, les noms des personnes doivent être consignés dans un registre tenu à la disposition du public ; ils peuvent être gravés sur un dispositif établi en matériau durable dans le lieu affecté à cet effet ou au dessus de l'ossuaire (*Rép. min. n° 22242 : JO Sénat Q 1er mars 2007, p. 469*). Par ailleurs, les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation doivent être distingués au sein de l'ossuaire.

Dans la circulaire du 19 février 2008 (*citée supra* n° 1), le ministre chargé de l'intérieur invite par ailleurs les communes dont les cimetières comportent un espace confessionnel à créer, autant que faire se peut, un ossuaire réservé aux restes des défunts de même confession.

2° Aménagements facultatifs

47. - Jardin du souvenir et columbarium - L'équipement d'un site cinéraire demeure pour le moment facultatif, mais il deviendra obligatoire à la fin de 2013 dans les communes, les EPCI compétents en matière de cimetière comptant au moins 23 000 habitants, ainsi que dans les communautés urbaines. À cet effet, le conseil municipal peut décider l'affectation de tout ou partie d'un cimetière au dépôt des urnes et à la dispersion des cendres des corps ayant fait l'objet d'une crémation.

Le site cinéraire comprend au moins un espace aménagé pour la dispersion des cendres et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts et un columbarium pour le dépôt des urnes ou des espaces concédés pour

l'inhumation des urnes (*CGCT, art. L2223-2 mod. par L. n° 2008-1350, 19 déc. 2008, art. 15*). Il n'apparaît pas envisageable de concéder des espaces pour la dispersion des cendres.

Le columbarium se compose généralement de cases individuelles aménagées sur un mur et pouvant recevoir le nom du défunt. En l'absence de réglementation spécifique, la concession d'un emplacement dans un columbarium est régie par les mêmes règles que les concessions funéraires (*Rép. min. n° 24177 : JOAN Q 21 mai 1990, p. 2447*).

Quant au "jardin du souvenir", lieu de dispersion de cendres, sa conception - qui peut être paysagère - est laissée à l'initiative de la commune. Il doit être doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts.

48. - Caveaux provisoires et dépositaires communaux - Certaines municipalités ont aménagé dans le cimetière communal des locaux destinés au dépôt provisoire des défunts dans leur cercueil fermé, en attendant leur inhumation définitive dans un caveau qui se trouve en cours d'aménagement. Généralement dénommés "caveaux provisoires communaux", ils comportent plusieurs emplacements destinés à recevoir temporairement les cercueils. Lorsque ces installations sont édifiées au-dessus du sol, ce qui est souvent le cas, on parle alors de "dépositaires".

Or le dépositaire ne figure plus au nombre des lieux de dépôt temporaire prévus par la réglementation (*CGCT, art. R. 2213-29 mod. par D. n° 2011-121, art. 28*). Répondant à une question d'un parlementaire qui s'inquiétait des conséquences de cette disposition pour la gestion des cimetières, le ministre chargé de l'intérieur a rassuré son interlocuteur en apportant les précisions suivantes : "Afin d'éviter la création de lieu de dépôt temporaire échappant à toute norme permettant d'assurer la sécurité sanitaire, le dépôt en dépositaire n'est désormais plus autorisé. Pour autant, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, il est possible d'assimiler les espaces aménagés par les communes, dans leurs cimetières, pour le dépôt temporaire des cercueils, à des caveaux provisoires, même s'il s'agit d'une case située au-dessus du sol. Dans ce cadre, elles peuvent continuer à utiliser leurs dépositaires sous réserve qu'ils soient situés dans l'enceinte du cimetière" (*Rép. min. n° 100762 : JOAN Q 23 août 2011, p. 9041*).

Aucun texte ne précise comment sont aménagés ces caveaux. Néanmoins, destinés à l'inhumation provisoire d'un défunt et implantés dans un cimetière, nul doute qu'ils doivent offrir toutes les garanties correspondant à leur destination et à leur situation, notamment en ce qui concerne la salubrité publique, la tranquillité des lieux et le respect dû aux morts. À ce propos, il convient d'ailleurs de préciser que, dans le cas de dépôt excédant six jours, "*le corps doit être placé dans un cercueil hermétique*" (*CGCT, art. R. 2213-26*).

L'autorisation de dépôt est donnée par le maire de la commune du lieu d'implantation du caveau, après vérification de l'accomplissement des procédures de déclaration de décès et de fermeture de cercueil. Le cercueil est placé dans une case qui doit être fermée et maçonnée immédiatement après le dépôt du cercueil, de façon à éviter toute émanation dangereuse. La durée du dépôt ne peut excéder six mois ; passé ce délai, il appartient au maire de prendre toute disposition pour mettre fin au dépôt (*V. Fasc. 208-30, Inhumations*).

Les communes peuvent construire des caveaux sur des concessions non encore attribuées, en vue de les proposer aux familles. Toutefois, une telle pratique ne doit pas aller à l'encontre du principe du libre choix d'un entrepreneur par les familles (*TA Paris, 15 déc. 1977*).

49. - Caveaux provisoires gérés par les entrepreneurs privés - Enfin, certaines communes autorisent des entrepreneurs funéraires ou des marbriers, moyennant une redevance, à acquérir des concessions dans le cimetière communal, en vue d'y édifier des caveaux provisoires qui sont loués aux familles pour la durée du dépôt temporaire.

50. - Leur édification peut être soumise à l'approbation préalable, par le maire, du plan des caveaux. Une telle autorisation est donnée aux entrepreneurs à titre précaire et révocable et donc susceptible de remise en cause à tout moment par la commune. Elle ne saurait conférer un droit de jouissance à son bénéficiaire et la concession étant hors commerce, ne saurait faire l'objet d'une cession.

3° Organisation et gestion du cimetière

51. - Répartition des sépultures - Hors les règles relatives à l'évaluation de l'étendue du cimetière (*V. supra n° 18*), les textes officiels restent discrets sur l'organisation du cimetière communal, en particulier s'agissant de la répartition des sépultures.

Le maire, à qui il appartient de désigner l'emplacement des concessions lors de leur attribution, peut toujours décider de réserver certaines parties du cimetière aux concessions, voire à certains modes de sépultures, en vertu de son pouvoir de police. Mais le bon sens, d'une part, et les droits des concessionnaires et des familles, d'autre part, doivent l'inciter à faire preuve de prudence en ce domaine. L'exercice de ces droits peut, en cas de litige, remettre en cause le dispositif adopté, d'autant que le respect dû aux morts est peu compatible avec des déplacements qui seraient uniquement justifiés par un souci d'organisation.

S'agissant des carrés confessionnels et des carrés militaires se reporter *supra* (*n° 11 et 35*).

52. - Ressources produites par les cimetières - Les ressources provenant des cimetières peuvent être importantes et variées. Elles se composent :

- des produits des concessions et des opérations liées : taxes de superposition, de réduction, de réunion de corps (*V. infra n° 73*) ;
- des droits de séjour dans les caveaux provisoires, redevance s'apparentant à un loyer qui s'exerce lors de chaque dépôt de corps et dont le prix est fonction de la durée ;
- des taxes sur les opérations funéraires, en vertu de l'article L. 2223-22 du Code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les convois, les inhumations et les crémations peuvent donner lieu à la perception de taxes dont les tarifs sont votés par le conseil municipal. Dans ces tarifs, aucune surtaxe ne peut être exigée pour les présentations et stations dans un lieu de culte. Peuvent s'y ajouter les taxes pour les opérations liées aux crémations (dépôt d'urnes, dispersion des cendres dans le jardin du souvenir), ainsi que les inhumations dans une propriété privée (*V. Circ. min. Int., n° 211-C, 12 déc. 1987*) ;
- d'autres taxes qui peuvent être prélevées par les communes à l'occasion de l'utilisation de leurs cimetières (taxes d'exhumation, d'ouverture de caveau, de chargement ou de déchargement de cercueil, d'admission en chambre funéraire) constituent toutes des redevances pour services rendus. Un tarif plus élevé ne peut être appliqué aux corps étrangers à la commune ;
- des produits des herbages, bois provenant de l'élagage ou de la coupe des arbres, etc. ;
- de la revente, après expiration du délai de rotation ou des concessions, des matériaux des monuments, emblèmes et objets abandonnés sur les tombes. En effet, conformément à la circulaire n° 93-28 C du ministre de l'Intérieur en date du 28 janvier 1993, prise après avis du Conseil d'État, les monuments, objets funéraires et caveaux installés sur des sépultures, et qui n'auraient pas été récupérés par les ayants droit lors du retour des terrains à la commune, font partie du domaine privé de celle-ci qui peut en disposer librement, dans la limite du respect dû aux morts et aux sépultures qui interdit toute aliénation de monuments ou objets permettant l'identification du défunt ou de la sépulture.

Conseil pratique

Il reste qu'il est recommandé aux communes de prescrire aux familles, par tous moyens de publicité, d'enlever, dans un délai fixé, les matériaux et signes funéraires existant sur les tombes des terrains repris. Par ailleurs, même si rien n'interdit une vente à l'amiable, il est préférable, lorsque ces objets sont nombreux, de procéder par adjudication publique aux enchères. Enfin, il est rappelé à cette occasion que le recouvrement de produits communaux nécessite au préalable l'existence, ou la création par le conseil municipal, d'une régie de recettes visant les produits concernés et la nomination par le maire d'un régisseur.

53. - Taxes ou redevances illégales - Seraient irrégulièrement perçues :

- les taxes dites d'inhumation "variable" (dont le montant dépend de la classe du convoi) ;
- les taxes dont le taux serait différent selon que le défunt habitait la commune ou non ;
- les taxes perçues par le seul fait de l'arrivée, de l'entrée ou de la sortie d'un corps dans une commune, dès lors qu'il n'y a ni cortège, ni cérémonie.

Enfin, l'insertion, dans les tarifs des taxes, de formules d'indexation ou de variation automatique est proscrite, car elle aboutirait à priver les conseils municipaux de leur droit de regard et les empêcherait de réapprécier à intervalles réguliers le prix des services rendus au public.

54. - Gestion des cimetières - Les cimetières sont gérés directement par les communes ou, suivant le cas, par un EPCI, une communauté urbaine ou une métropole. Les opérations relatives à leur gestion et à leur entretien ne peuvent être déléguées (pour plus de détails, V. *Circ. min. Int. n° 211C, 12 déc. 1997*).

55. - Fossoyeur municipal. Obligation d'habilitation et de formation - La loi du 8 janvier 1993 qui a supprimé le monopole communal sur les pompes funèbres est applicable au fossoyage qui relevait de ce monopole et constitue une prestation du service extérieur des pompes funèbres (*CGCT, art. L. 2223-19, 8°*). Les conséquences sont triples :

- les communes qui emploient un agent communal chargé de réaliser dans le cimetière les opérations de "fossoyage" (ouverture et fermeture des caveaux, creusement et comblement des fosses, inhumation et exhumation des corps) doivent donc être titulaires d'une habilitation préfectorale pour l'exercice de cette activité ;
- l'agent qui exerce cette fonction doit justifier de sa capacité professionnelle (V. *Fasc. 222-20, Pompes funèbres*) ;
- les familles qui sont amenées à faire effectuer des opérations de "fossoyage" dans le cimetière, doivent pouvoir choisir librement entre le service municipal et les opérateurs privés.

III. - Sépultures

56. - Sépultures en terrain commun et sépultures en terrain concédé. Définitions - Il existe deux types de sépultures :

- les sépultures en terrain commun, dites inhumations "en service ordinaire" ou encore "en service normal" ;
- les sépultures en terrain concédé ou inhumation "en concessions particulières".

Une inhumation est dite en service ordinaire ou en service normal quand elle est effectuée sur un emplacement quelconque du cimetière que le hasard des circonstances a rendu disponible et qui est susceptible d'être remis en service dans un temps plus ou moins rapproché (cinq ans au minimum). Ce mode d'inhumation, pour lequel le terrain est mis gratuitement à la disposition des familles, constitue en principe le régime de droit commun applicable, sauf décision explicite contraire.

Une inhumation est dite faite en concession particulière quand elle est effectuée, moyennant un prix de concession, dans une place distincte et séparée, destinée à servir exclusivement, soit à perpétuité, soit pendant une durée déterminée mais en tout cas supérieure à cinq ans, à la sépulture du défunt ou des membres de la famille. Une telle inhumation peut être faite soit en pleine terre comme pour une sépulture "en terrain commun", soit dans un caveau construit sur le terrain concédé.

A. - Sépultures en terrain commun ou inhumations dites "en service ordinaire" ou encore "en service normal"

57. - Principe - Si le défunt n'a pas pris de concession de son vivant ou ne dispose pas de place dans la concession familiale et si la famille ne souhaite pas obtenir une concession pour son inhumation, celui-ci est inhumé en terrain commun dans sa commune de résidence ou dans sa commune de décès. La commune a l'obligation de fournir, gratuitement, un emplacement de sépulture pour l'inhumation de ce défunt.

Attention : En l'absence de tout acte exprès de délivrance de concession, une sépulture relèvera du régime de la sépulture de terrain commun, ce qui sur le plan juridique n'est pas sans conséquences.

1° Caractères et emplacement des sépultures en terrain commun

58. - Caractère des sépultures en terrain commun - Les inhumations en terrain commun doivent être faites dans les conditions prévues par les articles R. 2223-3 à R. 2223-5 du Code général des collectivités territoriales, à savoir que :

- chaque inhumation a lieu dans une fosse séparée ayant 1,50 m à 2 m de profondeur sur 80 cm de largeur. Elle est ensuite remplie de terre foulée. Bien que la notion de vide sanitaire n'ait pas de fondement juridique, le maire peut imposer une hauteur minimum entre le cercueil et le sommet de la tombe (*Rép. min. n° 24630 : JOAN Q 31 juill. 1995, p. 3358*) ;
- les fosses doivent être distantes entre elles (espaces inter-tombes) de 30 à 40 cm sur les côtés et de 30 à 50 cm de la tête aux pieds ;
- après chaque inhumation, la fosse doit être remplie de terre bien foulée ;
- l'ouverture des fosses pour de nouvelles sépultures ne peut avoir lieu que de cinq années en cinq années, ce qui explique que les terrains destinés à former les lieux de sépulture doivent être cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé de morts qui peuvent y être enterrés chaque année (*V. supra n° 18*).

59. - Emplacement des sépultures en terrain commun - Quand la sépulture a lieu en terrain commun, c'est le maire et non la famille du défunt qui a qualité pour désigner l'emplacement de la sépulture. Pour cette assignation, il ne doit s'inspirer que du souci du bon ordre dans le cimetière et du bon aménagement des tombes et, en aucun cas, du culte professé par le défunt, ni des circonstances de sa mort. Une décision prise par lui en violation de ces principes serait susceptible d'être annulée.

2° Droits attachés aux sépultures en terrain commun

60. - Droit d'individualiser les sépultures - En terrain commun, chaque fosse ne doit contenir qu'un corps et la tombe doit pouvoir être individualisée. Une deuxième inhumation ne peut être faite dans une fosse avant l'expiration d'un délai de cinq ans, même si la première a eu lieu à plus de 1,50 m de profondeur. Il ne peut être effectué de superpositions de corps en terrain commun. Toutefois, en pratique, le règlement du cimetière de nombreuses communes autorise l'inhumation dans la même fosse d'une mère et de son enfant mort-né, ou de deux enfants de la même famille décédés au cours de la même année, ou d'un enfant de moins de trois ans et d'un de ses ascendants, à la condition que les deux inhumations soient effectuées dans le cours de la même année.

61. - Droit de placer une dalle ou une pierre tombale sur la sépulture - Tout particulier peut, sans autorisation, faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami, une pierre tombale ou tout autre signe indicatif de sépulture (*CGCT, art. L. 2223-12*). Toutefois, le maire peut fixer des conditions particulières à leur établissement dans l'intérêt d'un bon aménagement du cimetière.

62. - Droit d'entourer les sépultures d'une clôture - Les tribunaux ont reconnu à la famille le droit d'entourer d'une clôture l'emplacement de la tombe de ses proches. Mais le maire peut inviter les intéressés à enlever cette clôture lorsqu'il a besoin de reprendre le terrain pour de nouvelles sépultures à l'expiration d'un délai de cinq ans après l'inhumation.

63. - Droit d'apposer sur la tombe une plaque portant indication des nom, prénoms et âge de la personne décédée, ainsi que des signes ou emblèmes religieux sans avoir besoin d'une autorisation - En effet, l'autorisation préalable du maire prévue à l'article R. 2223-8 du Code général des collectivités territoriales ne vise que les inscriptions qui pourraient revêtir un caractère injurieux pour les tiers ou incompatibles avec la décence des lieux et de nature à troubler l'ordre public (*CE, 4 févr. 1949 : Rec. CE 1946, p. 662. - V. infra n° 98*). Toutefois, le droit à l'inscription du nom des héritiers est soumis à des règles rappelées par le juge (*V. infra n° 87*).

3° Reprise du terrain commun à l'expiration du délai de rotation

64. - Conditions de la reprise du terrain commun - Au terme du délai minimum de cinq ans, sauf indication contraire et conformément au règlement du cimetière, la commune peut - après publication d'un arrêté précisant, d'une part, la date à laquelle ces terrains seront repris et, d'autre part, le délai qui sera laissé aux familles pour retirer les objets et signes funéraires qui y seraient déposés - reprendre le terrain pour y effectuer une nouvelle sépulture.

Mais elle ne peut utiliser à nouveau la fosse qu'à la condition :

- que le corps qui y a été inhumé soit consumé ;
- ou, s'il ne subsiste que des débris : qu'après que ces débris ont été recueillis et déposés dans un ossuaire.

La commune n'est pas obligée de reprendre le terrain et d'exhumer le corps ; elle peut le laisser sur place sans que cela ne fasse naître aucun droit pour la famille de maintenir le défunt sur l'emplacement. L'option du droit au renouvellement, ouverte dans le cas d'une concession (*V. infra n° 76*), ne trouve pas à s'appliquer ici.

Attention : L'ouverture de fosses n'a lieu que de cinq années en cinq années. En effet, le délai de "rotation" de cinq ans correspond à une dégradation normale du corps ; il ne peut être raccourci, mais il peut être allongé. Si, lors de l'ouverture de la fosse, le corps est insuffisamment dégradé, celle-ci sera refermée et l'opération sera donc ajournée, faute de quoi on commettrait un délit de violation de sépulture (*V. infra n° 108*). La fosse ne peut, ensuite, être rouverte avant l'expiration d'un nouveau délai de rotation de cinq ans.

B. - Sépultures en terrain concédé ou en concessions particulières

1° Généralités

65. - Principes - "*Lorsque l'étendue du cimetière le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs et y construire des caveaux, monuments et tombeaux*" (*CGCT, art. L. 2223-13*).

En principe, l'instauration d'un régime de concessions funéraires n'est donc pas obligatoire pour les communes.

L'article 23 de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 (*préc. supra n° 1*) a ajouté l'alinéa suivant : "*Il peut être également concédé des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes dans le cimetière*". Cette disposition consacre en quelque sorte la "parité de traitement" entre les deux modes d'inhumation. Très attendue, elle met le droit

en accord avec le fait.

Attention : En réponse à une question d'un parlementaire (*Rép. min. n° 11105 : JO Sénat Q 6 mai 2010, p. 1153*) pour savoir si une association de protection du patrimoine intéressée par la sauvegarde d'une tombe peut obtenir, de la part du maire, le renouvellement d'une concession funéraire en instance de reprise par la commune, en assurant le paiement dudit renouvellement, il a été répondu négativement. Les concessions d'emplacement étant destinées aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs, il n'est, dès lors, pas possible pour une association - et plus largement pour une personne morale - de se voir octroyer une concession funéraire ou d'en assurer le coût du renouvellement.

66. - Nature juridique des concessions - Selon une jurisprudence constante, la concession est par nature un contrat administratif portant occupation du domaine public, sans toutefois en avoir le caractère précaire et révocable (*CE, ass., 21 oct. 1955, Dlle Méline : Rec. CE 1955, p. 491. - CE, 11 oct. 1957, Cts Hérial : Rec. CE 1957, p. 523*).

Le conseil municipal ne peut donc pas, légalement, restreindre le bénéfice de la concession au titulaire seul ou à ses descendants en ligne directe, et exclure ainsi les parents collatéraux et les légataires universels (*CE, 7 févr. 1913*).

L'attribution d'une concession ne confère pas à son bénéficiaire un droit de propriété, mais davantage qu'un droit de bail. La jurisprudence l'assimile à un "droit réel immobilier" avec affectation spéciale (à une sépulture de famille) et nominative (*CA Riom, 27 nov. 1928 : DP 1931, 2, p. 54, note Montsarrat*).

Ce droit est hors du commerce, ce qui exclut toute cession à titre onéreux (*Cass. civ., 11 avr. 1938 : DH 1938, p. 32*). Ainsi, serait illégale la revente de concessions entre particuliers. Toutefois, le bénéficiaire de la concession peut renoncer à ses droits au profit de la commune, moyennant le remboursement du prix payé, sans qu'il n'y ait aucun profit pécuniaire dans cette opération (*Rép. min. n° 3300 : JOAN Q 27 oct. 1997, p. 3745*).

67. - Transmission des concessions - Tant qu'elle n'a pas été utilisée, la concession peut faire l'objet d'une donation entre vifs, même à une personne étrangère à la famille. L'acte de substitution est alors passé entre le maire, le cédant et le nouveau concessionnaire. À la question de savoir si, à cette occasion, le maire qui avait supprimé la catégorie des concessions perpétuelles dans sa commune, pouvait réduire la durée de la concession, il a été répondu que le tiers se trouve "subrogé dans les droits du titulaire initial [et que la mesure concernée] n'affecterait en aucun cas les concessions perpétuelles octroyées antérieurement" (*Rép. min. n° 28640 : JOAN Q 10 sept. 1990, p. 4264*). Mais, dans le cas où la concession aurait été accordée à des particuliers à la suite d'agissements de leur part constitutifs d'un dol, la commune peut obtenir la restitution des terrains sans remboursement de prix (*TA Paris, 21 avr. 1971*).

Est également valable l'opération considérée, non comme une vente, mais comme une renonciation à tout droit de possession sur une sépulture, consentie par certains membres d'une famille propriétaire de cette sépulture à d'autres membres de cette famille avec remboursement des dépenses engagées (*Cass. civ., 4 déc. 1967*).

Lorsqu'elle a déjà été utilisée, la concession peut être valablement cédée ou léguée à un héritier par le sang, même s'il s'agit d'un descendant qui ne serait pas, au moment du décès du donateur, son héritier.

De même, la concession peut faire l'objet d'un legs testamentaire. La Cour de cassation a jugé que la concession pouvait être transmise à un légataire universel, ce qui lui donnerait le pouvoir de l'utiliser pour des défunts étrangers à la famille, mais avec l'accord de tous les membres de ladite famille et pas à titre gratuit (*Cass. 22 mai 1963, Cts Py c/ Roger*).

En cas de décès du concessionnaire *ab intestat*, la concession doit être laissée en dehors du partage successoral, en raison de son caractère de droit familial (*TA Amiens, 20 nov. 1960*). Toutefois, à la différence du droit successoral

civil, le conjoint survivant se trouve placé au même rang que les héritiers par le sang.

2° Délivrance des concessions funéraires

68. - Division des concessions en quatre classes - Il existe quatre classes de concessions définies en fonction de leur durée (*CGCT, art. L. 2223-14*) :

- les concessions temporaires (pour quinze ans au plus) ;
- les concessions trentenaires ;
- les concessions cinquantenaires ;
- les concessions perpétuelles.

Les concessions centenaires ont été supprimées par l'ordonnance du 5 janvier 1959.

Les concessions temporaires sont indéfiniment renouvelables et peuvent être converties en concessions perpétuelles (*CGCT, art. L. 2223-15*).

Une commune n'est pas tenue de mettre en place toutes les catégories de concessions autorisées par la loi.

Il importe d'assigner dans le cimetière une portion de terrain spécialement affectée à chaque classe de concessions, en opérant cette subdivision sur la base du chiffre de la population, de l'étendue du cimetière et du nombre des concessions de chaque classe supputé selon les besoins présumés (*Circ. Int., 30 déc. 1843*). Cette règle, toujours en vigueur, n'est cependant pas absolue, dès lors que la délibération du conseil municipal est motivée par des habitudes locales, selon lesquelles les concessions de chaque classe pourraient être indifféremment délivrées dans toute l'étendue du cimetière (*Bull. min. Int. 1867*).

Conseil pratique

La limitation de la durée des concessions, imposée par la raréfaction des terrains dans certaines communes, présente une difficulté pour les personnes de confession juive ou musulmane qui n'acceptent pas la translation des corps et donc le fait de ne pouvoir disposer que d'une concession à durée déterminée. Les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'attribution d'une concession perpétuelle - attribution qui n'est pas un droit pour les familles, contrairement au droit à sépulture - ne peuvent être remises en cause. Toutefois, par le biais de l'exercice du droit au renouvellement des concessions temporaires, les titulaires ou leurs ayants droits peuvent bénéficier d'effets identiques à ceux d'une concession perpétuelle, avec l'avantage d'un paiement échelonné par période correspondant à la durée de la concession. Cette disposition peut être utilement rappelée aux familles et aux communautés concernées.

69. - Création de concessions - La création de concessions dans le cimetière communal n'est pas une obligation pour la commune, mais une faculté liée à la condition que l'étendue du cimetière le permette, une fois remplie la mission prioritaire d'inhumation des défunts en terrain commun (*CGCT, art. L. 2223-13*). En cas d'attribution de concessions, la délibération du conseil municipal doit justifier sa décision sur ce dernier point. La commune n'est pas non plus tenue de proposer les quatre classes ci-dessus énumérées (*V. supra n° 68*). Enfin, elle peut à tout moment décider de ne plus accorder de concessions d'une catégorie donnée, sans que cette décision puisse être rétroactive. Il appartient au maire, dans le cadre de ses attributions de police des cimetières, d'assurer une conciliation entre plusieurs exigences d'intérêt général pour répartir les différentes catégories de concessions : l'aménagement du cimetière, le respect de la volonté des familles et des usages locaux, les impératifs de sécurité, de décence, de salubrité et d'hygiène publique.

70. - Modalités de délivrance d'une concession. Droit à concession - Les concessions sont délivrées par le maire

sur la demande des intéressés. Les opérateurs funéraires ne peuvent se substituer aux familles dans leurs démarches.

Lorsqu'il est saisi d'une demande de concession, le maire statue au regard de l'article L. 2223-13 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit que l'octroi d'une concession est lié essentiellement à la place disponible dans le cimetière communal. La jurisprudence lui interdit de refuser discrétionnairement une concession. Le Conseil d'État a même précisé que les dispositions de l'article L. 2223-3 du Code général des collectivités territoriales, qui énumère les cas dans lesquels la sépulture dans le cimetière d'une commune est due à certaines catégories de personnes, n'ont ni pour objet, ni pour effet de définir les conditions dans lesquelles le maire peut octroyer ou refuser une concession funéraire (*CE, 25 mai 1990, n° 71412, cne Cergy : JurisData n° 1990-642435*).

C'est ainsi que le Conseil d'État a reconnu le droit à une personne n'habitant pas la commune d'obtenir une concession, dès lors qu'elle y a vécu une partie de sa vie et que plusieurs membres de sa famille y sont inhumés (*CE 2 mai 1948, Dame Plisson*).

De même, la Haute Assemblée a considéré que le fait d'être déjà bénéficiaire d'une concession ouvrait le droit, tant au fondateur qu'aux descendants de celui-ci, d'obtenir une nouvelle concession. En l'espèce le demandeur bénéficiaire d'une concession qui sollicitait l'octroi d'une nouvelle concession funéraire pour y faire transporter les restes mortels de son père, enterré dans le cimetière d'une autre commune, s'était vu opposé un refus de la part du maire, au motif qu'il n'avait pas droit à inhumation dans le cimetière communal du fait que le caveau bâti sur la concession familiale initiale ne permettait plus d'accueillir de nouveaux corps (*CE, 5 déc. 1997, n° 112888, cne Bachy : JurisData n° 1997-051006*). Il appartenait au maire d'examiner si, compte tenu des emplacements disponibles dans la partie du cimetière réservée aux concessions, la demande d'une nouvelle concession par le bénéficiaire d'une concession familiale pouvait être satisfaite.

Cependant, la décision du maire peut prendre en considération un ensemble de critères, parmi lesquels figurent notamment les emplacements disponibles, la superficie de la concession demandée, les liens du demandeur avec la commune ou encore son absence actuelle de descendance (*CE, 25 juin 2008, n° 297914, préc.*). En l'espèce, le maire a fondé son refus sur l'appréciation, d'une part, de l'importance de la surface demandée (36 m²) par rapport à la superficie susceptible d'accueillir de nouvelles sépultures (soit 12 %) et, d'autre part, de la dimension restreinte de la famille, en l'occurrence l'absence de descendance.

Le juge a également validé le refus du maire motivé par des contraintes résultant d'un plan d'aménagement du cimetière (*CE, 26 oct. 1994, n° 133244 : JurisData n° 1994-048711*).

Attention : Il n'apparaît pas inutile de rappeler que, lorsqu'il "prononce la délivrance ou la reprise des concessions dans les cimetières", le maire doit avoir reçu une délégation expresse du conseil municipal (*CGCT, art. L. 2122-22-8°*). Ce dernier ne peut alors intervenir sur les décisions individuelles concernant ces opérations, tant que la délégation subsiste. En revanche, la délégation ne saurait être de portée générale et fixer les règles de délivrance et de reprises de concessions qui demeurent de la compétence du conseil municipal (*Circ. 19 févr. 2008, citée supra n° 1*).

71. - Choix de l'emplacement - Il appartient au maire de déterminer l'emplacement de chaque concession individuelle ; le demandeur peut indiquer des préférences, mais ne peut exiger qu'il lui soit attribué tel emplacement plutôt que tel autre. La décision appartient en dernier lieu au maire qui peut refuser d'y faire droit pour des motifs d'intérêt général, notamment le bon aménagement du cimetière (*CE, 28 janv. 1925, Valès*).

La surface maximale susceptible d'être concédée est fixée par le règlement du cimetière ; à défaut, le maire ne peut limiter la surface concédée que pour des motifs d'intérêt général.

72. - Tarifs des concessions - Les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital (*CGCT, art. L. 2223-15*). Dans chacune des classes, le prix de la concession doit être fixé au mètre carré, sur la base des données locales et en tenant compte, le cas échéant, des avantages particuliers liés à la situation du terrain concédé (rang, commodités d'accès, adossement à un mur, etc.) sous réserve que ces majorations se maintiennent dans des limites raisonnables (*Circ. min. Int. n° 434, 9 août 1974*). À noter que le terrain nécessaire aux séparations et passages autour desdites concessions est fourni par la commune.

Ce prix peut être progressif suivant l'étendue de la surface concédée, mais seulement pour la partie de cette surface qui excède 2 m² (*CGCT, art. R. 2223-11*). La surface concédée ne peut être inférieure à 1,60 m², sauf réduction de contenance pour les enfants en bas âge (*D. 27 avr. 1889, art. 13*) ; dans la pratique, l'étendue minimale est de 2 m². Il n'y a pas lieu d'obliger les concessionnaires à en demander davantage (*V. Circ. min. Int. n° 202, 11 avr. 1970*). Par ailleurs, le tarif adopté doit être le même pour tous.

La délibération du conseil municipal fixant le tarif des concessions est exécutoire de plein droit, après dépôt auprès du représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité (*V. FM Litec, Formulaires des maires, Fasc. 195*). Elle doit être accompagnée d'un dossier en deux exemplaires comportant :

- un certificat constatant que la délibération a été affichée conformément à l'article L. 2121-25 du Code général des collectivités territoriales ;
- un plan du cimetière, en double expédition, indiquant sa contenance totale et figurant par des teintes différentes :
 - o l'étendue du terrain pouvant être affectée à chaque classe de concession,
 - o celle réservée aux sépultures ordinaires ;
- un état précisant le nombre annuel des décès survenus dans la commune lors des cinq dernières années.

Le produit de la concession revient intégralement à la commune, la réglementation qui prévoyait le reversement d'un tiers de ce produit aux services d'aide sociale ayant été abrogée (*L. n° 96-142, 21 févr. 1996 : Journal Officiel 22 Février 1996, p. 2992. - Rép. min. n° 21768 : JO Sénat Q 9 mars 1996, p. 884*).

Par dérogation à la règle rappelée en début de paragraphe, des concessions gratuites peuvent être accordées, à titre individuel dans deux cas :

- pour l'inhumation des soldats morts pour la France (*C. pens. mil., art. D. 421*) ;
- à titre de reconnaissance pour les bienfaiteurs de la commune.

73. - Redevance de superposition et de réunion des corps - Aucun texte ne prévoit explicitement l'institution d'une taxe de superposition de corps. En principe, le prix est payé quand la concession est accordée. Mais certaines communes semblent avoir adopté un système différent : lors de la passation du contrat initial, un montant déterminé est versé ; puis, à chaque inhumation nouvelle effectuée sur le terrain concédé, une somme est due. En outre, le terme même de taxe de superposition de corps constitue un abus de langage : en dépit de son appellation, cette "taxe" - appelée encore taxe de seconde et ultérieures inhumations - s'analyse comme une redevance dont la contrepartie est l'occupation privative du domaine public par le concessionnaire, comme le précise d'ailleurs le troisième alinéa de l'article L. 2223-15 du Code général des collectivités territoriales. Cependant, le Conseil d'État a admis que cette redevance puisse être payée de façon échelonnée, une part étant versée lors de la réservation de l'emplacement ou de la première inhumation, et une autre part étant exigible lors de chaque inhumation supplémentaire (*CE, 18 janv. 1929, Sieur Barbé*). C'est précisément cette deuxième part qui est communément désignée sous le terme de taxe de superposition.

Une condition toutefois est exigée : que le règlement municipal, en vigueur au moment de la délivrance de la concession, prévoit explicitement la perception d'une telle redevance (*Cass. civ., 5 juill. 1938.* - et aussi *Rép. min. n° 19259, JOAN 7 déc. 1998, p. 6723*).

Peuvent également donner lieu à la perception de redevances, aux mêmes conditions, les opérations de :

- réunion de restes de dépouilles mortelles dans la même case du caveau ;
- dépôt d'urnes funéraires dans un caveau contenant déjà des corps ;
- réunion dans un même cercueil des restes retirés de plusieurs cercueils.

Le tarif applicable pour ces différentes opérations est en principe celui en vigueur lors de l'acquisition de la concession. Toutefois, le ministre chargé de l'intérieur estime qu'en l'absence de tout texte, on peut admettre, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, que les conseils municipaux appliquent le tarif en vigueur lors de la superposition, notamment en période d'instabilité des prix.

En revanche, la perception d'une taxe spéciale à l'occasion de l'inhumation d'une personne qui ne figure pas au nombre de celles auxquelles la commune doit une sépulture ne saurait être autorisée, le Conseil d'État ayant jugé illégale l'institution par un conseil municipal d'un "droit d'entrée" dans le cimetière communal pour les personnes décédées hors du territoire de la commune et n'y ayant ni domicile ni droit à une sépulture de famille, dans le but, non pas d'assurer la rémunération d'un service rendu, mais de limiter l'octroi des concessions aux personnes étrangères à la commune et de restreindre les inhumations dans un cimetière trop exigu (*CE, 10 déc. 1969, n° 76354*).

74. - Forme des actes de concession - Les actes de concessions sont passés par le maire dans la forme d'un arrêté ou d'un contrat administratif. La circulaire du 30 avril 1959 du ministère de l'Intérieur apporte les précisions résumées ci-après :

- l'octroi de la concession est subordonné au règlement préalable des droits correspondants qui comprennent la redevance proprement dite et les frais d'enregistrement ;
- afin de permettre au receveur municipal l'encaissement des droits, le maire établit un titre provisoire de recettes qu'il remet à l'intéressé ;
- ce dernier se présente au receveur municipal qui perçoit les droits et lui remet une quittance ;
- après perception des droits, le receveur municipal impute le montant de la redevance à l'article budgétaire "concessions dans les cimetières" ; le montant des droits de timbre et d'enregistrement à un autre compte hors budget. Le règlement des services comme la construction de caveaux, vendus indépendamment de l'octroi de la concession, ne doit pas être soumis à cette répartition (*V. Instr. dir. Comptabilité publ. n° 59-1112 -MO, 23 juin 1959*) ;
- au vu de la quittance délivrée par le receveur municipal à l'intéressé, le maire établit le titre de concession en trois exemplaires (le premier destiné au titulaire de la concession, le deuxième au receveur municipal, le troisième aux archives de la commune) ; il contrôle l'exactitude des inscriptions portées sur le bordereau de recettes et en retourne un exemplaire dûment arrêté et certifié par lui au receveur municipal ainsi que les trois exemplaires des actes de concession dont l'un constitue le titre de recettes définitif. Il inscrit la recette dans sa comptabilité d'ordonnateur, au titre de la commune, à l'article "concessions dans les cimetières" ;
- le receveur municipal fait, auprès du service compétent, toute diligence en vue de l'enregistrement du titre de concession. Lorsque cette formalité est accomplie, il retourne au maire les deux autres exemplaires respectivement destinés au titulaire de la concession et aux archives de la commune ;
- le maire fait alors remettre à l'intéressé le premier exemplaire du titre. Il classe le second.

75. - Dispositions fiscales - Plusieurs cas de dispositions fiscales sont à distinguer.

Les concessions perpétuelles constituent des baux à durée illimitée (*CGI, art. 744*). Elles sont soumises aux mêmes impositions que les mutations de propriété des biens auxquels ils se rapportent (*CGI, art. 683*), auxquelles s'ajoutent les taxes additionnelles régionale, départementale et communale. En cas de renonciation par le concessionnaire au bénéficiaire de la concession et de nouvelle concession par la commune, il paraît possible de considérer qu'il ne s'opère qu'une seule mutation au profit du nouveau bénéficiaire de la concession. L'acte administratif conférant cette nouvelle concession est soumis au droit de mutation.

Mais s'il résulte des circonstances que l'opération s'analyse en une libéralité (donation ou legs) consentie par le concessionnaire à une personne déterminée qui l'accepte, l'Administration est fondée à percevoir le droit de mutation à titre gratuit sur la valeur de la concession, selon le régime fiscal applicable, compte tenu du lien de parenté existant entre les parties. S'il s'agit de parents au-delà du quatrième degré ou de personnes non parentes, le droit est perçu au tarif de 60 % (*CGI, art. 777 mod.*), après application d'un abattement dans le cas de transmission par décès (*V. Rép. min. n° 7790 : JOAN Q 9 mai 1979, p. 3619*).

Les concessions temporaires qui sont indéfiniment renouvelables donnent lieu à la perception d'un droit de 2,50 % sur la déclaration du bailleur, lorsque leur prix ramené à l'année excède 152,45 euros.

Les concessions gratuites attribuées aux victimes de guerre "mortes pour la France" sont exemptées de droit (*CGI, art. 786*).

76. - Droit au renouvellement des concessions funéraires. Délai de deux ans - "*Les concessions temporaires, trentenaires ou cinquantenaires sont renouvelables au tarif en vigueur au moment du renouvellement. À défaut de paiement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé retourne à la commune. Il ne peut cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé. Dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants cause peuvent user de leur droit de renouvellement*" (*CGCT, art. L. 2223-15*). Le maire ne peut s'y opposer que pour des raisons tirées de l'ordre public.

Attention : La question qui peut se poser en pareil cas est celle de la date à partir de laquelle court le renouvellement : soit à compter de la date à laquelle la concession est échue, soit à compter du moment où le renouvellement intervient effectivement. Question importante, car de la réponse dépendra le montant de la redevance due par le concessionnaire. Le Conseil d'État a tranché en faveur de la première option : la redevance capitalisée "[...] court dans tous les cas à compter de la date d'échéance de la précédente concession, qui est celle à laquelle s'opère le renouvellement, que dès lors le montant de la redevance due est celui applicable à cette date" (*CE, 21 mai 2007, n° 281615, P. c/ ville Paris*).

Lorsqu'une concession n'a pas été renouvelée à son expiration ou dans les deux années qui suivent, la commune peut refuser une prolongation de jouissance au concessionnaire et disposer du terrain au profit d'une autre personne. Mais le terrain ne peut être remis en service immédiatement que si la dernière inhumation faite par le précédent concessionnaire remonte à plus de cinq ans (*CGCT, art. R. 2223-5*). Les restes sont alors réunis dans un cercueil de dimensions appropriées en vue de leur réinhumation immédiate dans l'ossuaire municipal ou de leur crémation. Les noms des personnes inhumées dans la concession reprise sont relevés dans le registre du cimetière communal, lequel doit être tenu à la disposition du public. Le renouvellement peut également être demandé dans la dernière période quinquennale à condition que la demande soit justifiée par une inhumation à effectuer immédiatement dans le terrain concédé (*V. Circ. min. Int. 1er mai 1928*). Il a lieu sur place, même dans le cas où, d'après un arrêté municipal pris pour l'aménagement intérieur du cimetière, une allée devrait passer sur le terrain concédé (*CE, 27 mai 1892. - CE, 12 janv. 1917*).

77. - Conversion des concessions temporaires en concessions de plus longue durée - Les concessions sont convertibles en concessions de plus longue durée. Dans ce cas, il est, défalqué du prix de conversion, une somme égale à la valeur que représente la concession convertie, compte tenu du temps restant encore à courir jusqu'à son

expiration (*CGCT, art. L. 2223-16*). La demande peut intervenir pendant la durée de la concession ou à son expiration.

Il semble que la conversion, à l'instar du renouvellement, doit être effectuée sur place, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge (*Rép. min. n° 22464 : JOAN Q 12 avr. 1999, p. 2240*).

Un maire peut s'opposer à la conversion sur place pour des motifs d'intérêt général tels que le bon aménagement du cimetière. La durée du renouvellement est au choix du concessionnaire, à condition que de telles concessions existent dans le cimetière communal. Cependant, le maire n'est nullement obligé d'accorder un tel renouvellement.

Le prix à payer par le concessionnaire est celui prévu par l'article précité, à l'exclusion de toute autre taxe, majoré le cas échéant des frais liés au déplacement de la concession.

78. - Rétrocession et échange de concessions - Le concessionnaire peut rétrocéder sa concession à la commune, par exemple en cas de départ définitif, à condition qu'aucune inhumation n'y ait été effectuée ou encore, s'il dispose d'une autre concession dans laquelle il a fait transférer les dépouilles mortelles des personnes inhumées dans la précédente. La commune n'est toutefois pas obligée d'accepter cette offre ; elle peut subordonner son acceptation à certaines conditions.

Un échange peut également être envisagé, contre une autre concession située dans une autre partie du cimetière, à la condition toutefois que la concession demandée en échange ne soit pas d'une classe inférieure entraînant le reversement de la différence de prix.

3° Défunts pouvant être inhumés dans une concession funéraire

79. - Différents types de concessions - Avant d'aborder le problème parfois complexe des défunts pouvant être inhumés dans une concession, il convient tout d'abord de distinguer entre les trois types de concessions existant à cet égard :

- la concession individuelle ne peut accueillir que la personne pour laquelle elle a été acquise ;
- la concession collective est réservée aux personnes nommément désignées dans l'acte d'achat ;
- la concession ou sépulture familiale est celle qui peut poser problème si l'on se réfère au nombre de litiges soulevés. C'est donc ce dernier cas qui fera plus particulièrement l'objet de notre examen.

80. - Nombre maximum de personnes pouvant être inhumées dans une concession familiale - Deux situations peuvent être rencontrées, selon qu'un caveau a été érigé ou non :

- en l'absence de caveau : les inhumations ont lieu en pleine terre. En ce cas, le nombre maximum d'inhumations possible résulte de l'application des règles générales édictées par le Code général des collectivités territoriales (*art. R. 2223-3*) sous réserve qu'elles ne soient pas remises en cause par le règlement du cimetière et le contrat de concession : le nombre d'inhumations autorisées est alors fonction de l'étendue de la concession et de la profondeur de la ou des fosses ;
- un caveau a été édifié : c'est le nombre de cases construites qui déterminera le nombre d'inhumations ; néanmoins, ce nombre peut être dépassé en cas de superposition de corps autorisée par le maire, à la demande du plus proche parent du défunt ou des cohéritiers, et que les conditions exigées soit réunies (*V. supra n° 60*).

81. - Défunts pouvant être inhumés dans une concession familiale - Sous réserve du droit reconnu au conjoint, le droit à l'inhumation dans la concession familiale n'appartient qu'aux seuls membres de la famille, entendue *stricto sensu*, c'est-à-dire unis entre eux par les liens du sang. Ainsi, l'un des cohéritiers ne peut, sans le consentement

unanime des autres, y faire inhumer ses propres collatéraux ou ses alliés, tel son beau-père (*Cass.*, 12 nov. 1940).

De même, la veuve du concessionnaire ne peut être admise à faire inhumer ses enfants d'un autre lit dans la concession accordée à son mari (*Bordeaux*, 20 nov. 1899). Les collatéraux du titulaire décédé d'une concession funéraire, dans la mesure où ils n'auraient pas la qualité d'héritiers ou n'auraient pas bénéficié d'une donation expresse du bien considéré, n'auraient pas droit à être inhumés dans cette concession funéraire.

Cependant, le titulaire de la concession demeure le régulateur du droit à être inhumé dans sa concession. C'est ainsi que la jurisprudence lui a reconnu celui d'exclure nommément certains parents ou de choisir celui de ses héritiers auquel il appartiendra de désigner les bénéficiaires du droit à l'inhumation dans ladite concession. Ces dispositions ne peuvent être remises en cause après son décès (*Rép. min. n° 43243 : JOAN Q 25 sept. 2000, p. 5533*).

En l'absence de dispositions prises par le concessionnaire, les personnes qui ont droit à être inhumées dans une concession dite de famille sont, comme est venue le préciser au fil du temps la jurisprudence :

- outre le concessionnaire, son conjoint, ses parents, ascendants et descendants ainsi que leurs conjoints ;
- ses alliés, bien qu'ils ne soient pas des parents au sens légal ;
- ses enfants adoptifs et leurs conjoints, les enfants légitimes de ses enfants adoptifs et leurs conjoints ;
- le Conseil d'État a admis le droit à être inhumé dans une concession de famille, pour une personne étrangère à la famille, mais qu'unissaient, en l'occurrence, des liens particuliers d'affection et de reconnaissance. Une fois accordée au nom des ayants droit, une telle autorisation ne peut être révoquée unilatéralement.

Le maire ne pourrait s'opposer à une telle inhumation : "que pour des motifs tirés de l'intérêt public", par exemple si le concessionnaire agissait dans un but de spéculation (*CE*, 11 oct. 1957, *Cts Hérial : Rec. CE 1957, p. 523*).

À la liste donnée ci-dessus, viennent s'ajouter les successeurs aux biens du concessionnaire (légataire universel ou à titre universel), lorsque celui-ci est décédé sans laisser d'héritiers réservataires. Toutefois, la jurisprudence fixe des limites au droit du légataire universel estimant que celui-ci ne peut disposer de la concession funéraire sans le concours ou le consentement des autres membres de la famille (*Cass. Ire civ.*, 25 mars 1958, *Cts Py c/ Épx Roger : Bull. civ. 1958, I, p. 140*).

Ajoutons, à titre anecdotique, que l'inhumation d'un chien dans une concession funéraire réservée aux sépultures humaines ne saurait être admise (*CE*, 17 avr. 1963, *Sieur Blois*).

Conseil pratique

En cas de mésentente entre les héritiers ou successeurs, le ministre chargé de l'intérieur conseille aux maires de surseoir à l'autorisation d'inhumation dans la concession concernée, en attendant un accord ou une décision de justice (*Rép. min. n° 35074 : JOAN Q 26 mars 1977, p. 1275*).

82. - Dévolution du droit à être inhumé dans une concession familiale - Au décès du concessionnaire, ses héritiers doivent se conformer aux volontés qu'il aurait pu exprimer, notamment quant à l'exclusion de certains parents. En l'absence de testament, la concession se trouve alors en état d'indivision perpétuelle entre ses héritiers, chacun ayant des droits égaux. Chacun peut donc, sans l'assentiment des autres, user de la concession pour lui-même et son conjoint. En revanche, il ne peut en être de même pour le concubin, qui est juridiquement étranger à la famille. L'inhumation d'un étranger dans la concession familiale ne peut en effet avoir lieu que si l'ensemble des ayants droit

l'accepte et si cette inhumation ne paraît pas contraire aux volontés qui auraient pu être exprimées par le fondateur de la concession (*Rép. min. n° 10638 : JOAN 6 janv. 2009, p. 99*).

83. - Action en réparation en cas d'inhumation par erreur d'une personne étrangère à la famille - La responsabilité de la commune est engagée vis à vis du concessionnaire, au cas où une personne étrangère à la famille serait inhumée par erreur dans ladite concession. L'action en réparation ou en dommages intérêts doit être portée devant la juridiction civile, le Conseil d'État ayant considéré que le maire commet une emprise irrégulière (*CE, 22 avr. 1957, ville La Rochelle : Rec. CE 1957, p. 120*). Mais le juge refuse d'ordonner le transfert du corps qui, hors le cas de reprise d'une concession, ne peut être demandé que par le plus proche parent du défunt (*TA Caen, 19 mars 2002, n° 019741*).

Une telle action ne serait pas recevable si la concession n'avait pas encore été utilisée, le droit du concessionnaire n'étant pas, par nature, un droit de propriété. Son choix se limite à obtenir soit une concession équivalente, soit une indemnisation.

Attention : En raison de la responsabilité que peut encourir la commune en cas d'inhumation induite, lorsque la personne décédée n'appartient pas à la famille du titulaire de la concession, on ne saurait trop recommander au maire de n'autoriser l'inhumation qu'au vu du consentement de l'ensemble des ayants droit.

4° Droits et obligations de la commune et du concessionnaire

84. - Principe - La commune, en accordant une concession, contracte l'obligation d'en assurer au titulaire la paisible jouissance ; le concessionnaire a le droit d'utiliser son terrain comme il l'entend, conformément à sa destination qui est d'y procéder à des inhumations. Il peut faire effectuer celles-ci en pleine terre ou édifier un caveau en respectant les prescriptions relatives à la profondeur des fosses et aux espaces inter-tombes. Il est propriétaire des matériaux, monuments et signes funéraires qui y sont placés et peut de ce fait en disposer au terme de la concession. Son droit s'étend par accession, au monument édifié par un tiers dont il peut faire usage (*Cass. Ire civ., 13 mai 1980, n° 78-13.485 : Bull. civ. 1980, I, p. 147*).

Ce droit de jouissance du concessionnaire ne peut être limité que pour des raisons d'ordre public. Ainsi, "le maire aurait toutefois la faculté d'exiger la construction de caveaux en présence de contraintes hydrologiques, afin d'assurer le respect de la salubrité au sein du cimetière sous le contrôle éventuel du juge administratif" (*Rép. min. n° 26311 : JOAN Q 24 mai 1999, p. 3175*). Il peut aussi, au cas où le terrain n'est pas maintenu en bon état d'entretien, faire dresser contravention. Il lui appartient également, après chaque inhumation, d'obliger le concessionnaire à faire fermer la case du caveau dans lequel le cercueil a été déposé au moyen d'un joint de ciment (*CE, 9 août 1909 : Rec. CE 1909, p. 822*).

Mais "il ne peut, en revanche, sauf urgence ou péril imminent caractérisé, faire procéder d'office à l'exécution des mesures nécessaires" (*Rép. min. n° 26311, préc.*).

85. - Obligations et responsabilités de la commune - De son côté, le concessionnaire peut, afin de faire respecter son droit de jouissance et obtenir réparation du trouble commis par la commune ou par un autre concessionnaire, s'adresser au juge. Le contrat de concession donne au concessionnaire le droit d'intenter, auprès des tribunaux judiciaires, des actions en réparation ou en dommages intérêts compensatoires, en cas d'emprise irrégulière et de voie de fait ainsi commises (*CE, 22 avr. 1983, n° 35199*). Néanmoins, le Conseil d'État se reconnaît compétent pour apprécier une demande d'indemnité fondée sur la non identification d'une sépulture et la disparition d'une concession lorsque, par la faute lourde de la commune, il est porté atteinte au droit du concessionnaire :

- soit que, par exemple, la commune ait fait procéder à l'exhumation du corps et à sa réinhumation en terrain commun, avant le terme de la concession (*CE, 21 oct. 1955, Dame Méline : Rec. CE 1955, p. 49*) ;
- soit qu'elle ait laissé inhumer un tiers dans la concession (*CE, 9 févr. 1940*).

Dans le cas seulement où le terrain concédé se révèle inutilisable le titulaire de la concession peut se retourner contre la commune (*CE, 1er déc. 1976, n° 98946*).

De même, si la ruine d'un monument funéraire est imputable, non à sa vétusté, mais à un défaut de surveillance du service du cimetière, la responsabilité communale est engagée à l'égard du propriétaire de ce monument et la commune ne serait pas fondée, dans ce cas, à demander que celui-ci soit astreint à faire procéder à ses frais, au déblaiement des débris (*CE, 19 oct. 1966, n° 63268, cne Clermont*).

L'obligation de surveillance de la collectivité territoriale ne connaît guère de limites ; ainsi, les racines d'un marronnier planté sur une concession funéraire ayant endommagé un caveau voisin, la commune propriétaire du cimetière a été condamnée à réparer l'intégralité du préjudice causé : en effet, quand bien même la commune ne pouvait en principe, s'opposer à la plantation de cet arbre, il lui appartenait de veiller à ce qu'il n'en résulte aucun dommage pour les concessions voisines (*TA Paris, 22 mars 1977*).

En revanche, la commune ne saurait être tenue pour responsable de la chute d'une stèle sur un monument funéraire alors même qu'elle ne comportait aucun signe de danger ; que par suite, la circonstance que le maire n'a pas pris, dans l'exercice de ses pouvoirs de police des cimetières, de mesure particulière destinée à prévenir un tel danger, n'a pas constitué une faute de nature à engager la responsabilité de la ville (*TA Nancy, 22 juill. 2002, n° 001394, Gille*).

En dehors du cas de translation d'un cimetière (*V. infra n° 90*), une commune ne peut déplacer des monuments funéraires sur un terrain concédé, pour permettre la rectification d'un chemin d'accès, sans le consentement du propriétaire (*Circ. min. Int. n° 73, 10 févr. 1977*).

86. - Droits du concessionnaire à ériger des caveaux, monuments et tombeaux - Les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux (*CGCT, art. L. 2223-12*). En vertu de ce principe, le concessionnaire peut donner au monument ou au caveau la forme, la taille et le style qu'il veut, sous réserve de rester dans les limites du terrain concédé et de ne pas contrevenir aux règles d'hygiène, de sécurité et de décence. Aucune autorisation n'est nécessaire car ces travaux ne sont pas régis par le Code de l'urbanisme et n'exigent donc pas de permis de construire. Le pouvoir de police du maire ne peut faire obstacle à ces droits. Toutefois, la question de savoir dans quels cas un permis de construire serait nécessaire n'est pas expressément tranchée. Mais le Code de l'urbanisme n'exige pas de permis de construire pour les "*statues, monuments et oeuvres d'art, lorsqu'ils ont une hauteur inférieure ou égale à 12 m au-dessus du sol et moins de 40 m³ de volume*", catégorie dont les monuments funéraires ne sont pas exclus.

Les caveaux et monuments édifiés sur un terrain concédé appartiennent pleinement au concessionnaire et, à la différence du terrain, constituent pour lui une propriété pure et simple (*Cass., 12 févr. 1901 : S. 1901, I, p. 233*). La propriété d'un tombeau ne se transmet, en principe, qu'aux héritiers naturels du concessionnaire, à l'exclusion des tiers, fussent-ils légataires universels.

Enfin, le concessionnaire a le droit d'entourer sa concession d'une grille, sous réserve du respect de la réglementation édictée par le maire dans l'intérêt de la circulation entre les tombes. Il peut également faire des plantations, sauf interdiction dans l'acte de concession, et ce jusqu'à la limite de son terrain, sans toutefois empiéter sur les concessions voisines, ni gêner le passage, auxquels cas le maire pourrait, après injonction, faire procéder d'office à leur enlèvement ou élagage, et ce aux frais du concessionnaire.

À l'expiration des concessions, ou cinq années après l'inhumation s'il n'y a pas eu de renouvellement de la concession, les maires invitent les familles à enlever les monuments et les signes funéraires.

87. - Emblèmes, signes religieux et inscriptions sur les pierres tombales - La loi du 9 décembre 1905 (*Journal Officiel 11 Décembre 1905*) sur la séparation de l'église et de l'État qui a interdit d'apposer des signes et emblèmes religieux dans les lieux publics, a excepté de cette interdiction, outre les édifices du culte, les musées ou expositions, "les terrains de sépultures dans les cimetières, [et les] monuments funéraires" (L. 9 déc. 1905, préc., art. 28). Des signes ou emblèmes religieux peuvent donc être apposés sur ces monuments, ainsi que sur les terrains concédés, même avant qu'une inhumation ait été effectuée (CE, 21 janv. 1910 : Rec. CE 1910, p. 49). En l'espèce, la Haute Juridiction a jugé qu'un maire ne pouvait pas, en l'absence de disposition légale, interdire au concessionnaire d'élever une croix dépassant une hauteur déterminée (4,50 m en l'espèce) en invoquant l'atteinte au principe de neutralité du cimetière.

En revanche, aucune inscription ne peut être placée sur les pierres tumulaires ou monuments funéraires sans avoir été préalablement soumises à l'approbation du maire (CGCT, art. R. 2223-8). Cette disposition vise à prévenir des manifestations contraires au bon ordre et au respect dû aux lieux de sépultures. Dans cette optique, le maire peut ordonner la suppression d'une inscription déjà apposée portant manifestement atteinte à l'ordre public, dans le cimetière. Toutefois, il ne peut user de ce pouvoir de refuser une inscription sous prétexte qu'elle présenterait un caractère religieux susceptible de porter atteinte à la liberté de conscience (CE, 30 juill. 1935).

Attention : L'intervention du maire ne concerne en principe que les épitaphes. Qu'en est-il de l'inscription des noms sur un monument funéraire ? Les textes restent muets sur la question de savoir quels sont les droits de la famille à ce titre. Si la jurisprudence reconnaît de nombreuses prérogatives au fondateur, elle limite celles des héritiers du fondateur, tenus en quelque sorte au respect de la volonté de celui-ci. C'est dans ce cadre qu'est intervenu l'arrêt de la première chambre civile (Cass. 1^{re} civ., 12 janv. 2011, n° 09-17.373 : *JurisData* n° 2011-000146) reprochant à la cour d'appel d'avoir statué "sans constater que le nombre de places disponibles dans le caveau permettrait d'y inhumer les époux Y, lesquels en ce cas ne pourraient exiger l'inscription de leur patronyme, avant le décès de l'un d'eux [...]". En d'autres termes, les héritiers jouissent d'un droit à ajouter leur nom, à celui du fondateur, mais ce droit ne peut s'exercer qu'une fois intervenue une inhumation dans la concession d'une personne possédant ce nom, et non pas par anticipation, à l'occasion de travaux de réfection de la sépulture.

88. - Construction d'enfeus - Par "enfeu" il faut entendre un caveau en élévation qui contient, sur plusieurs niveaux, des cases ou des tiroirs dans lesquels sont inhumés les défunts. Bien que n'ayant aucune existence légale, son édification peut être autorisée par le maire, soit que cela corresponde à des pratiques locales anciennes, soit qu'elle apporte une réponse à la saturation du cimetière ou encore à la nature particulière des sols.

Interrogé sur la légalité de telles décisions auxquelles le préfet peut s'opposer et plus précisément sur les normes de construction de ces édifices funéraires, le ministre chargé de l'intérieur a apporté les réponses suivantes (*Rép. min. n° 9729 : JOAN Q 3 avr. 1998, p. 2135*). "Les dispositions législatives ou réglementaires du CGCT ne considèrent comme mode de sépulture que l'inhumation, le dépôt dans un ossuaire ou, pour ce qui concerne les cendres issues de la crémation, la conservation dans un columbarium ou la dispersion dans un jardin du souvenir. Mais aucune disposition législative n'interdit formellement l'usage des enfeus. Dès lors, ces derniers doivent être considérés comme autorisés à titre exceptionnel, sous la réserve expresse de ne présenter aucun risque pour la santé publique. Ainsi, la réalisation d'enfeus étanches et équipés de systèmes épurateurs de gaz adaptés, peut être considérée comme apportant les garanties nécessaires, ainsi que le ministre chargé de la santé l'a rappelé dans sa circulaire du 22 novembre 1985, laquelle subordonne la mise sur le marché de tout modèle de caveau en béton étanche enfoui ou en surélévation, à l'avis favorable du conseil supérieur d'hygiène publique de France. En revanche, les enfeus non étanches, notamment lorsqu'ils peuvent contenir plusieurs sépultures, ne permettent pas, en règle générale, d'assurer une protection suffisante. Il incombe au représentant de l'État dans le département de s'assurer, au titre de sa mission de contrôle des actes des collectivités locales, que les décisions prises par le maire et par le conseil municipal pour la gestion des cimetières respectent ces conditions au regard des précisions apportées par voie de circulaire en la matière".

Pour les règles de construction, il convient donc de se référer à la circulaire n° 1213 du 22 novembre 1985 du ministre chargé des affaires sociales et de la solidarité.

Conseil pratique

À la question de savoir si la construction et la vente des enfes doivent être considérées comme des activités propres à la commune qui ne peuvent être déléguées et, de ce fait, être prises en charge par le budget ou bien comme des activités du service public des pompes funèbres à retracer dans un budget annexe, c'est la seconde solution qui a été préconisée par le ministre chargé de l'intérieur.

89. - Usage des espaces et "inter-tombes" - En raison de leur caractère inaliénable, les passages, inter-tombes et inter-concessions ne sont pas susceptibles de droits privatifs.

Il en résulte que, sauf dispositions contraires du contrat de concession, un concessionnaire ne peut pas construire le mur de son caveau en empiétant sur l'espace inter-concessions sous prétexte de donner au caveau la capacité correspondant aux dimensions du terrain à lui concédé. De même, le titulaire de deux concessions contiguës, mais distinctes et séparées par un espace inter-tombes n'a pas le droit, sauf autorisation, d'établir un entourage continu autour de l'ensemble de ses deux concessions.

En tout état de cause, un concessionnaire qui occuperait un espace, même souterrain, d'une superficie supérieure à celle de sa concession ne saurait se prévaloir d'une quelconque autorisation tacite, ni invoquer la prescription (*Cass.*, 20 févr. 1899 : *DP* 1889, I, p. 230). La commune devra le mettre en demeure soit de libérer le terrain, soit d'en régler le prix selon le tarif en vigueur lors de l'établissement du procès-verbal de constatation des faits.

Dans le cas d'empiètement sur l'espace inter-concessions par un voisin du concessionnaire, celui-ci doit adresser sa réclamation au maire, auquel il appartient de veiller au respect de ces espaces. En cas de refus, il peut tenter une action devant la juridiction administrative.

90. - Droits du concessionnaire en cas de translation du cimetière - En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont le droit d'obtenir dans le nouveau cimetière un emplacement égal en superficie au terrain concédé, et les restes qui y sont inhumés, sont transportés aux frais de la commune (*CGCT*, art. R. 2223-10).

L'expression "restes inhumés" ne doit s'entendre que des dépouilles mortelles et non des caveaux et monuments construits par les concessionnaires. En conséquence, la commune n'est tenue ni de démolir à ses frais les caveaux et monuments édifiés sur les concessions dans l'ancien cimetière, ni de les réédifier dans le nouveau cimetière (*Cass.*, 25 oct. 1910. - *CE*, 11 déc. 1963, *D. Despax*). Elle n'a à sa charge que l'exhumation des restes, leur transport et leur réinhumation dans le nouveau cimetière, ainsi que les vacations qui pourraient être dues au policier délégué par le commissaire de police ou au garde municipal ou champêtre, pour leur assistance à ces diverses opérations.

La commune n'est pas obligée d'opérer d'office le transfert ; les titulaires de concessions disposent d'une certaine latitude pour le demander. Passé le délai de cinq ans, le transfert pourra être effectué d'office par la commune (*V. Circ. min. Int.* n° 419, 25 août 1975). Que le transfert soit effectué d'office ou à la demande de la famille, la prise en charge incombe à cette dernière (*Rép. min. QE* n° 42283 : *JOAN Q* 16 sept. 1991, p. 3813).

5° Reprise des concessions funéraires en état d'abandon

91. - Principe - Le régime juridique applicable à la procédure de reprise des concessions funéraires est défini par l'article L. 2223-17 du Code général des collectivités territoriales : "*Lorsque après une période de trente ans une*

concession a cessé d'être entretenue, le maire peut constater cet état d'abandon par procès-verbal porté à la connaissance du public et des familles. Si trois ans après cette publicité régulièrement effectuée, la concession est toujours en état d'abandon, le maire a la faculté de saisir le conseil municipal qui sera appelé à décider si la reprise de la concession, même perpétuelle, doit ou non être prononcée ; dans l'affirmative le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession". Ce droit peut être analysé comme résultant du non-respect par le concessionnaire de son obligation morale de maintenir la concession en bon état d'entretien, afin qu'elle ne vienne pas, par un aspect délabré et lamentable caractéristique d'un état d'abandon, troubler la décence due à ce lieu affecté au culte des morts. Mais la reprise est une opération grave et irréversible qui nécessite des règles strictes. Aussi le juge administratif contrôle-il avec minutie le respect de la procédure fixée (CE, 24 nov. 1971, n° 79385).

À cet égard, il convient de rappeler que l'obligation d'entretien s'applique à toutes les concessions, même si elles ne sont pas bâties et utilisées (Rép. min n° 9806 : JOAN 3 juin 2008, p. 4691).

Attention : Notion d'abandon. Éléments matériels. - En l'état actuel du droit, la notion d'abandon d'une concession funéraire, situation en fonction de laquelle le terrain affecté peut être repris par la commune, résulte du défaut d'entretien et ne semble pas devoir impliquer nécessairement l'état de ruine de la sépulture. Cet état se caractérise néanmoins par des signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière. C'est dans ce cadre qu'il convient de rechercher si l'état d'abandon d'une concession justifie sa reprise. Il ressort de la jurisprudence qu'une concession qui offre une vue déplorable, "délabrée et envahie par les ronces ou autres plantes parasites" (CE, 24 nov. 1971, n° 79385, *cne Bourg-sur-Gironde*), ou "recouvertes d'herbe ou sur lesquelles poussent des arbustes sauvages" (CAA Nancy, 3 nov. 1994, n° 93NC00482 : *JurisData n° 1994-051596*), est la preuve de son abandon. Les procès-verbaux rédigés au cours de la procédure doivent donc rapporter et décrire, avec le plus de précisions possibles, pour chaque sépulture considérée, les éléments matériels de nature à caractériser l'état d'abandon qui relève d'une appréciation au cas par cas (Rép. min. question n° 12072 : JO Sénat 11 nov. 2010, p. 2966).

92. - Procédure de reprise d'une concession - La procédure de reprise des concessions est particulièrement formaliste, son strict respect conditionne sa réussite (CGCT, art. R. 2223-12 à R. 2223-23). Elle peut paraître longue, mais l'enjeu est important, car elle peut porter atteinte au libre exercice par la famille du culte des morts. L'article L. 2223-18 du Code général des collectivités territoriales stipule :

Un décret en Conseil d'État fixe :

- les conditions dans lesquelles sont dressés les procès-verbaux ;
- les modalités de la publicité qui doit être faite pour porter les procès-verbaux à la connaissance des familles et du public ;
- les mesures à prendre par les communes pour conserver les noms des personnes inhumées dans la concession et la réinhumation ou la crémation des ossements qui peuvent s'y trouver encore.

93. - Modalités de mise en oeuvre - Il résulte de ces dispositions que, pour qu'une concession funéraire puisse être reprise par la commune, il faut que soient réunies les huit conditions suivantes :

- que cette concession ait plus de trente ans d'existence, délai porté à cinquante ans quand l'acte de décès de la personne inhumée porte la mention "mort pour la France". Cette disposition ne s'applique pas aux concessions centenaires qui peuvent être reprises à leur terme normal. De plus, aucune inhumation ne doit y avoir été effectuée depuis moins de dix ans ;
- que le procès-verbal de constat d'abandon soit dressé par le maire ou son délégué, à l'exclusion de

toute autre personne. La famille, si elle est connue, doit être invitée à y assister, par lettre recommandée un mois au moins à l'avance ; dans le cas contraire, un avis doit être affiché dans les conditions habituelles à la mairie, mais aussi à la porte du cimetière. Le procès-verbal doit être signé par le maire, ainsi que par les personnes qui ont assisté au constat des lieux (CGCT, art. R. 2223-14) ;

Conseil pratique

Selon l'article R. 2223-13 du Code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 42 du décret n° 2011-121 (*cité supra n° 1*), le constat de l'état d'abandon d'une concession est dressé par le maire ou un adjoint auquel il a délégué son pouvoir de police, après transport sur les lieux "en présence d'un fonctionnaire de police délégué par le commandant de la circonscription de sécurité publique, ou, à défaut, d'un policier municipal ou d'un garde champêtre". La présence d'un commissaire de police n'est plus prévue. Cette nouvelle réglementation, mieux adaptée à la réalité, ne résout pas les difficultés des communes qui, en zone rurale, ne disposent ni de gardes champêtres, ni de police municipale. Interrogé sur ce point par un parlementaire, le ministre chargé de l'intérieur, après avoir rappelé la possibilité pour les communes d'envisager un recrutement de gardes champêtres ou d'agents de police municipale, dans un cadre intercommunal, évoque la solution consistant à faire appel à un garde champêtre agréé et assermenté d'une commune voisine, dans le cadre d'une convention. En dernier ressort, le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal uniquement (*Rép. min n° 3998 : JOAN 16 déc. 2002, p. 4993*). À noter que le maire peut procéder seul au constat.

- que le procès-verbal décrive avec précision l'état dans lequel se trouve la concession (délabrement général, envahissement par des ronces ou autres plantes parasites, pierre tombale en mauvais état, etc.). Le défaut d'inhumation n'équivaut pas à son abandon, puisqu'il suffit de continuer à entretenir extérieurement la concession pour rendre impossible la procédure de reprise (*V. Rép. min. n° 42741 : JOAN Q 14 janv. 1978, p. 135*) ;
- que ce procès-verbal ait été notifié, dans les huit jours, par lettre recommandée avec accusé de réception à la famille s'il en existe encore des représentants, ainsi qu'aux personnes chargées de l'entretien de la concession, et qu'il les mette en demeure de rétablir la concession en bon état d'entretien ; que dans le même délai de huit jours, des extraits du procès-verbal aient été portés à la connaissance du public par voie d'affiches apposées durant un mois à la porte de la mairie, ainsi qu'à la porte du cimetière. Un certificat signé par le maire constate l'accomplissement de ces affichages. Il est annexé à l'original du procès-verbal ;
- que l'état d'abandon de la concession n'ait pas été interrompu dans les trois ans qui ont suivi l'affichage des extraits du procès-verbal ; dans le cas contraire cet acte est le point de départ d'un nouveau délai de trois ans ;
- que trois ans après l'affichage du procès-verbal constatant l'état d'abandon de la concession, un nouveau procès-verbal établi, en respectant les mêmes formalités que le premier, et notifié aux intéressés avec indication des mesures à prendre, ait permis de constater que, malgré la mise en demeure, la concession est toujours en état d'abandon ;
- que le conseil municipal, saisi par le maire dans les délais fixés, de la question de savoir s'il convient de reprendre la concession, ait décidé cette reprise (CGCT, art. R. 2223-18) ;
- enfin, s'il s'agit d'une concession centenaire ou perpétuelle, que son entretien n'incombe pas à la commune ou à un établissement public, en exécution, d'une donation ou d'une disposition testamentaire, régulièrement acceptée (CGCT, art. R. 2223-23).

Attention : Cette dernière clause doit inciter les communes à n'accepter les legs de cette nature qu'après qu'elles se sont assurées que leur montant permettrait de remplir tous les engagements en résultant. Par dérogation, une procédure spéciale est prévue pour les départements d'Alsace-Moselle, en ce qui concerne les concessions accordées avant le 11 novembre 1918, à des personnes de nationalité allemande à la date du 22 janvier 1919, et ayant quitté la France, aux termes de laquelle, une fois le procès-verbal constatant l'état d'abandon porté à la connaissance du public : *"lorsque dans les six mois qui suivent cette publicité, il ne se présente aucun ayant droit du concessionnaire, le maire a la faculté de prononcer, par arrêté et sur avis conforme du conseil municipal, la reprise des terrains affectés à ces concessions"* (CGCT, art. L. 2542-27). En bref, le délai de droit commun de trois ans est ramené à six mois.

Conseil pratique

Une difficulté particulière peut se présenter pour la commune qui veut récupérer une concession à l'abandon alors que, occupée ou non, son identification est impossible, soit qu'il n'y ait aucun nom sur la pierre tombale, soit qu'il n'y ait qu'un numéro sur le plan du cimetière. Dans les deux cas, il y a bien eu achat à l'origine, mais le maire ne peut retrouver trace du nom des acquéreurs dans les documents en sa possession. Le conseil qui pourrait lui être donné dans un tel cas serait de faire rechercher les renseignements auprès de la recette municipale qui a du procéder à l'enregistrement de la vente.

94. - Décision du maire - Au terme de la procédure décrite *supra* (n° 93) et après délibération favorable du conseil municipal, *"le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession"* (CGCT, art. L. 2223-17) ; il s'agit d'une faculté donnée au maire, et non d'une obligation. Cet arrêté doit préciser que les monuments et emblèmes funéraires restés sur les concessions seront retirés dans un délai d'un mois. L'arrêté est exécutoire de plein droit dès qu'il a été procédé à sa publication et à sa notification (CGCT, art. R. 2223-19). Sa publication est effectuée dans les conditions habituelles : toute personne a le droit de se le faire communiquer ainsi que les procès-verbaux, conformément à l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales.

Conseil pratique

La commune, en raison de l'intérêt architectural ou de l'intérêt historique local qui se rattache à certains monuments funéraires, peut décider de les entretenir à ses frais. Ces monuments peuvent également faire l'objet d'une protection particulière, sur le fondement des articles L. 621-1 et suivants du Code du patrimoine (classement au titre des monuments historiques, inscription à l'inventaire supplémentaire). Dans cette hypothèse, c'est la procédure de droit commun qui s'applique : une association de protection du patrimoine pouvant alors, en accord avec la commune, prendre en charge l'entretien et la préservation de la sépulture (Rép. min. n° 11105, citée *supra* n° 65).

95. - Conséquences de la décision de reprise d'une concession funéraire - Trente jours après la publication et la notification de sa décision sous forme d'un arrêté, le maire :

- *"peut faire enlever les matériaux des monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession"* (CGCT, art. R. 2223-20, al. 1). Désormais, la commune n'est plus tenue d'affecter le produit de leur vente à l'aménagement du cimetière communal (V. *supra* n° 52) ;
- fait procéder à l'exhumation des restes des personnes inhumées. Pour chaque concession, lorsque le cercueil est trouvé détérioré, les restes sont réunis dans un cercueil de dimensions appropriées ou une boîte à ossements (CGCT, art. R. 2223-20, al. 2). Leur réinhumation dans l'ossuaire doit intervenir immédiatement. En l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt, attestée ou présumée du

défunt, le maire peut également faire procéder à leur crémation ; les cendres sont alors dispersées dans le jardin du souvenir du cimetière. Les noms des personnes exhumées, même si aucun reste n'a été retrouvé, sont consignés dans le registre *ad hoc* du cimetière ou gravés sur un dispositif en matériaux durables dans le jardin du souvenir ou au-dessus de l'ossuaire (CGCT, art. R. 2223-6). Les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire (CGCT, art. L. 2223-4 créé par L. n° 2008-1350, citée supra n° 1).

À l'issue de ces opérations, le maire peut alors réaffecter le terrain.

Attention : À cet égard et en réponse à plusieurs questions écrites de parlementaires, le ministre chargé de l'intérieur a cru bon de rappeler que, "[...] Dans l'hypothèse où la commune envisage de réattribuer à un tiers une concession funéraire qui a fait l'objet d'une procédure de reprise, elle doit au préalable faire procéder à l'exhumation des restes mortuaires qui s'y trouvent. Cette opération, qui relève de l'entretien général du cimetière communal, constitue une des dépenses obligatoires qui incombent aux communes en application des dispositions du quatorzième alinéa de l'article L. 2321-2 du Code général des collectivités territoriales. Par conséquent, seules les concessions funéraires reprises pour lesquelles l'exhumation des restes mortuaires a été pratiquée peuvent faire l'objet d'une réattribution par la commune" (*Rép. min. n° 54352 : JO Q 13 août 2001, p. 4711*).

6° Règlement des litiges relatifs aux concessions

96. - Juridictions compétentes - Le règlement des litiges relatifs aux concessions est partagé entre les deux ordres de juridictions (*T. confl., 6 juill. 1981, n° 02193*).

Relèvent des tribunaux de l'ordre administratif :

- les litiges concernant la validité et l'étendue des contrats de concessions s'élevant entre la commune et le concessionnaire, par application de l'article 1er du décret du 17 juin 1938 car ils comportent occupation du domaine public communal ;
- les litiges nés de l'exercice du pouvoir de police des cimetières : suite au refus du maire d'autoriser l'inhumation d'un défunt dans une concession à la demande d'un ou plusieurs héritiers ou encore en cas d'exécution d'office par décision du maire fondée sur l'imminence du péril. Le juge appréciera la légitimité des motifs tirés de l'intérêt général, invoqués par le maire.

Relèvent des tribunaux de l'ordre judiciaire (*T. confl., 6 juill. 1981, Jacquot c/ cne Maixe : JurisData n° 1981-040769 ; Rec. CE 1981, p. 506*) :

- les atteintes portées par l'administration communale aux droits des concessionnaires, lorsque elles présentent le caractère d'une emprise irrégulière ou d'une voie de fait ;
- les litiges nés des questions de droit civil relatives aux concessions funéraires : droits des familles à utiliser un caveau (*Cass. 1re civ., 23 mars 1977 : Bull. civ. n° 235*) ; transmission héréditaire des droits sur une concession (*Cass., 25 mars 1958, Py c/ Roger. - CA Amiens, 20 nov. 1960*) ; droit du concessionnaire sur le monument funéraire élevé sur la concession (*T. civ. Seine, 21 juin 1938 : DH 1938, p. 589*).

IV. - Police des cimetières

A. - Police des cimetières et des concessions funéraires

97. - Principe - À la différence des actes de gestion des cimetières, qui relèvent généralement de la compétence du conseil municipal mais peuvent être délégués, "*Le maire assure la police des funérailles et des cimetières*" (CGCT, art. L. 2213-8). Sont soumis au pouvoir de police du maire, en vertu de l'article L. 2213-9 du Code général des collectivités territoriales :

- le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières ;
- les inhumations, les autorisations de transport de corps et de dépôt temporaire (V. Fasc. 208-30, *Inhumations*) ;
- les exhumations (V. Fasc. 135-50, *Exhumation*) ;
- la surveillance des lieux de sépulture ;
- la fixation des vacations pour les opérations de surveillance ;
- la crémation (V. Fasc. 124-21, *Crémation. Crématorium*).

Il s'agit de pouvoirs propres qu'il exerce, indépendamment du conseil municipal, sous le contrôle du représentant de l'État dans le département et des tribunaux. Toutefois, selon la jurisprudence, le maire peut déléguer ces pouvoirs à un adjoint.

98. - Maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publique - Le maire doit veiller au bon ordre et à la tranquillité publique dans le cimetière communal. À cet effet il peut édicter un règlement de police propre au cimetière (V. *FM Litec, Formulaires des maires, Fasc. 119*), afin notamment :

- de fixer les heures d'ouverture et de fermeture des portes ;
- de réglementer l'accès au cimetière des véhicules des entrepreneurs transportant des matériaux ou des fournitures pour la construction des caveaux, tout en interdisant l'accès des véhicules des particuliers ;
- de déterminer les places des concessions et de refuser des emplacements dans des lieux déterminés ;
- d'interdire dans le cimetière les manifestations publiques autres que les convois funèbres et les cérémonies qui ne seraient pas liées au culte ou au souvenir des morts ;
- d'interdire ou de faire enlever les inscriptions (autres que les noms) placées sur les pierres tumulaires, susceptibles d'occasionner un trouble à l'ordre public ;
- de fixer une taille maximale pour les monuments funéraires construits sur les tombes ; ce pouvoir, déjà admis par la jurisprudence a été consacré par l'article 18 de la loi n° 2008-1350 (CGCT, art. L. 2223-12-1 *nouveau*) ;
- de faire assurer la conservation des matériaux, emblèmes religieux et autres objets retirés des concessions pendant le délai dévolu aux ayants droit de concessionnaire ;
- de régler, dans l'intérêt de la circulation, les conditions dans lesquelles les clôtures peuvent être installées autour des emplacements des tombes.

Par ailleurs, le maire exerce les mesures de police générale sur le plan de la sécurité : étalement des fouilles, précautions à prendre pour l'excavation des caveaux, etc.

99. - Maintien de la décence - Le règlement du cimetière peut également comporter des mesures destinées à prévenir les atteintes à la décence et au respect dû aux morts, par exemple :

- interdire l'accès du cimetière à toute personne dont la tenue et le comportement pourrait choquer en ces lieux (individu ivre) ;
- prendre les dispositions nécessaires afin d'empêcher, à l'intérieur et à proximité immédiate du cimetière, les actes qui seraient de nature à porter atteinte à la décence, tels que les jeux sur et autour des tombes, les cris et chants autres ceux que liturgiques, le franchissement de la clôture ou du mur ;
- interdire l'accès du cimetière aux animaux y compris les chiens ;
- empêcher, dans les allées, les dépôts de matériaux, de grilles et d'objets funéraires divers ;
- ne pas autoriser les inhumations de personnes dans les caveaux familiaux s'il apparaît que l'autorisation

est illicite.

100. - Police de l'hygiène et de la salubrité publiques - En vertu de son pouvoir de veiller au maintien de l'hygiène et à la salubrité publique, le maire peut prendre toutes mesures d'intérêt général, en particulier celles relatives à la police des concessions, et à cet effet :

- prescrire que les terrains concédés devront être entretenus par les concessionnaires et les monuments maintenus en bon état de conservation et de solidité ; que toute pierre tumulaire tombée ou brisée devra être relevée et remise en état par le concessionnaire dans le délai d'un mois (*CE, 11 juill. 1913 : Rec. CE 1913, p. 833*). La responsabilité de la commune n'est pas engagée, en cas de chute dans une fosse ouverte dans le cimetière communal, si celle-ci établit qu'en raison des dispositions prises par elle pour recouvrir la fosse, le cimetière se trouvait dans un état d'entretien normal (*CE, 26 mai 1971, n° 79661 et 79662*) ;
- informer les concessionnaires que l'édification de caveaux et de monuments doit faire l'objet d'une déclaration en mairie ;
- veiller au respect de la réglementation relative aux dimensions des fosses et notamment de leur profondeur ;
- préciser les mesures relatives aux dimensions des cases des caveaux et à leur étanchéité ;
- prendre toutes mesures relatives aux plantations d'arbres et d'arbustes sur les terrains concédés (taille, abattage, émondage), afin qu'il n'en résulte pas une humidité excessive ; en cette matière les arrêtés n'ont pas à être pris suivant la procédure prévue par le Code de la santé publique (*CE, 18 mars 1932 : Journ. maires 1932, p. 235*) ;
- interdire tous dépôts de débris à l'intérieur du cimetière, en dehors des endroits prévus à cet effet.

B. - Police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine

101. - Principes - À l'instar du dispositif prévu pour les immeubles menaçant ruine, l'article 21 de la loi n° 2008-1350 (*citée supra n° 1*) a créé une police administrative des monuments funéraires menaçant ruine, en ces termes : *"la police municipale comprend [...] la démolition ou la réparation [non seulement des édifices, mais aussi] des monuments funéraires menaçant ruine"* (art. L. 2212-2, 1°, mod.). En vertu de l'article L. 2213-24 nouveau du Code général des collectivités territoriales, *"Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des monuments funéraires lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique. Le maire exerce ce pouvoir dans les conditions prévues aux articles L. 511-1 à L. 511-4-1 du Code de la construction et de l'habitation"*.

En cas de carence du maire, le préfet - à Paris le préfet de police - peut exercer son pouvoir de substitution.

Sans doute le Conseil d'État avait-il estimé depuis longtemps qu'un monument funéraire était "un édifice" pour lequel le maire pouvait mettre en oeuvre la procédure de péril, lorsqu'il menace ruine (*CE, 23 juin 1976, n° 94115*). Toutefois, la procédure prévue, plus particulièrement destinée à des immeubles d'habitation, s'avérait inadaptée à des concessions funéraires et posait souvent aux maires des difficultés concrètes de mise en oeuvre. Les dispositions du nouvel article L. 511-4-1 du Code de la construction et de l'habitation lui permettent désormais d'agir.

102. - Procédure - Le nouvel article L. 511-4-1 du Code de la construction et de l'habitation crée l'obligation pour toute personne de signaler au maire l'état d'insécurité d'un monument funéraire. Le déroulement de la procédure peut être résumé ainsi.

Sur la base de ce signalement et à l'issue d'une procédure contradictoire, dont les modalités sont définies par le décret n° 2011-121 (*cité supra n° 1*), le maire peut, par arrêté, mettre en demeure le titulaire de la concession funéraire de faire

réaliser des travaux de mise en sécurité ou de démolition des monuments édifiés sur la concession, ainsi que, s'il y a lieu, de prendre les mesures indispensables pour préserver les monuments mitoyens. L'arrêté pris en application de l'article précité est notifié à l'intéressé. À défaut de connaître son adresse actuelle, la notification est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune où est situé le cimetière, ainsi que par affichage au cimetière.

Sur le rapport d'un homme de l'art ou des services techniques compétents, le maire constate la réalisation des travaux prescrits ainsi que leur date d'achèvement et prononce la mainlevée de l'arrêté.

Si, à l'issue du délai fixé dans l'arrêté, les travaux prescrits n'ont pas été réalisés, le maire adresse une seconde mise en demeure, assortie d'un nouveau délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois.

À défaut de la réalisation des travaux dans le délai imparti, la commune se substitue au titulaire de la concession. Le maire, par décision motivée, fait alors procéder d'office à l'exécution des travaux prescrits. Il peut également faire procéder à la démolition du monument funéraire, sur ordonnance du juge statuant en référé, rendue à sa demande.

Lorsque la commune se substitue à la personne titulaire de la concession défailante ou à ses héritiers et fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus, elle agit en leur lieu et place, pour leur compte et à leurs frais.

Attention : Ces dispositions s'appliquent aux monuments construits sur une sépulture concédée. S'agissant des monuments édifiés en terrain commun, le maire pourra faire usage de son pouvoir de police générale, sur le fondement de l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales, ou de son pouvoir de police des lieux de sépulture, sur la base de l'article L. 2213-9 du même code, pour assurer la sécurité des usagers du cimetière et préserver les monuments mitoyens.

103. - Modalités de mise en oeuvre de la procédure contradictoire de mise en demeure - L'article 57 du décret n° 2011-121 (*cité supra n° 1*) a précisé les modalités de mise en oeuvre de la procédure contradictoire de mise en demeure (*CCH, art. D. 511-13-1 à D. 511-13-5*), à savoir :

- l'information et la consultation des titulaires de la concession ou de leurs ayants droit, lesquels sont invités par le maire à présenter leurs observations dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois ;
- la consultation préalable de l'architecte des Bâtiments de France, lorsque le monument funéraire concerné se trouve dans l'un des cas prévus par l'article D. 511-13-1 du Code de la construction et de l'habitation ;
- le délai d'exécution de l'arrêté de péril lequel ne peut être inférieur à un mois ;
- la définition de la créance née de l'exécution d'office des travaux prescrits, laquelle comprend le coût de l'ensemble des mesures que cette exécution a rendu nécessaire, notamment celui des travaux destinés à assurer la sécurité de l'ouvrage ou celle des monuments mitoyens et les frais exposés par la commune agissant en qualité de maître d'ouvrage public. Ces frais, avancés par la commune, sont recouverts comme en matière de contributions directes.

Attention : Les notifications et formalités prévues par les articles L. 511-4-1 et D. 511-13 du Code de la construction et de l'habitation sont effectuées par lettre remise contre signature.

C. - Limite des pouvoirs du maire

104. - Police des cimetières intercommunaux et des cimetières implantés hors du territoire communal - La création d'un cimetière intercommunal ne porte nullement atteinte aux pouvoirs de police du maire de la commune d'implantation. Néanmoins, une coopération est nécessaire entre les maires concernés.

Le règlement du cimetière est toujours établi par ce magistrat municipal ; il le sera pour le cimetière intercommunal ou communautaire en accord avec le président de l'EPCI ou de la communauté et les maires des communes associées. En cas de difficultés, le préfet peut toujours exercer le pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 2122-34 du Code général des collectivités territoriales.

Lorsque le cimetière est implanté sur le territoire d'une autre commune, la responsabilité de la police du cimetière est alors répartie entre le maire de la commune propriétaire et le maire de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le cimetière, sur les bases suivantes :

- le maire de la commune propriétaire est responsable de la police des concessions, ainsi que des mesures de police générale de la sécurité, de la tranquillité et de l'hygiène publiques ;
- le maire de la commune du lieu du cimetière, quant à lui, exerce la police municipale sur le cimetière et ses abords, comme sur le reste du territoire de sa commune : maintien de l'ordre et constatation des infractions au Code pénal et contraventions aux arrêtés de police pris pour l'ensemble de la commune.

105. - Interdiction d'imposer des normes esthétiques pour les monuments funéraires - Le maire a le droit de fixer des dimensions maximales aux monuments érigés sur les fosses (*V. infra n° 98*). Mais il ne saurait user de ce pouvoir que dans l'intérêt de la sécurité et pour assurer la libre circulation dans les parties communes du cimetière, en évitant, par exemple, l'implantation de pierres tumulaires trop larges qui pourraient présenter un danger.

En revanche, le maire ne peut, pour des raisons de caractère esthétique, limiter le type de monuments ou de plantations que peuvent faire placer sur les tombes les personnes titulaires d'une concession (*CE, 11 mars 1983, n° 20837*). Il ne peut non plus imposer de choix sur la couleur ou le type de matériaux à utiliser pour les monuments funéraires.

Attention : Cependant, la question a donné lieu à un débat, lors de l'examen en 2008 de la proposition de loi Sueur devant le Parlement qui envisageait de confier au maire une "police de l'esthétique des cimetières", exercée dans le cadre d'un plan de mise en valeur architecturale et paysagère élaboré par le conseil municipal. Mais, l'idée de restreindre la liberté des familles dans le choix des monuments funéraires pour des raisons d'esthétisme, notion au caractère très subjectif, a suscité un très large rejet de la part des personnes auditionnées par le rapporteur. Lieu de mémoire, le cimetière doit conserver la trace des habitants, de leurs goûts et de leurs coutumes, plutôt qu'exprimer une conception architecturale particulière. En effet, bien que les cimetières relèvent du domaine public communal, ils présentent des spécificités, car ce sont principalement des espaces affectés à l'usage des familles. Les règles fixées par les autorités municipales ne doivent pas restreindre la liberté des usagers d'honorer leurs morts, conformément à leurs croyances. La demande des familles portant plutôt sur l'aménagement des parties communes du cimetière, sans qu'il soit nécessaire d'imposer des règles aux titulaires de concession autres que celles découlant de la loi du 9 décembre 1905.

106. - Excès de pouvoir - Les mesures que prendrait le maire, dans un domaine étranger au maintien de l'ordre public, à la décence, à l'hygiène et à la salubrité publique et dans un but autre que la sauvegarde des intérêts ci-dessus spécifiés, seraient entachées d'excès de pouvoir et susceptibles, à ce titre, de recours devant les tribunaux. C'est ainsi, qu'il commet un excès de pouvoir s'il refuse, par exemple, de délivrer une concession alors que la place nécessaire est suffisante ou au motif que le demandeur souhaitait y faire inhumer un membre de sa famille qui ne pouvait prétendre au droit à sépulture sur le territoire de la commune (*V. supra n° 70*). La jurisprudence étant abondante en ce domaine, force est de s'en tenir à quelques exemples caractérisés. C'est ainsi que le maire ne saurait :

- énoncer l'interdiction de toute clôture, quelle qu'elle soit, même à l'égard des terrains non concédés, l'intérêt de la circulation n'étant pas de nature à justifier une interdiction générale et absolue (*CE, 1er juill. 1925*) ;
- interdire l'emploi de tous véhicules, pour les transports nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'ornement des sépultures (*CE, 19 févr. 1915. - V. Journ. maires 1939, p. 20*) ;
- obliger un concessionnaire à avoir recours, pour le creusement de l'excavation dans laquelle doit être édifié un caveau, au fossoyeur communal ou à une société déterminée, ou à faire appel pour l'exécution ou l'entretien du caveau à des personnes agréées par l'Administration (*Cass. crim., 4 janv. 1902 : DP 1903, 1, p. 559*) ou encore, imposer aux familles le fossoyeur municipal pour l'entretien des tombes (*CE, 29 avr. 1904 : DP 1905, 3, p. 88*). Toutefois, dans le cas où le fossoyeur serait simplement autorisé à se charger de cet entretien à la demande des familles, la rémunération due au fossoyeur, pour un tel entretien, est alors à débattre entre celui-ci et les familles sans intervention du maire ;
- limiter, pour des raisons esthétiques, le type de monuments ou de plantations sur les tombes des personnes titulaires d'une concession, portant ainsi atteinte au droit de faire poser une pierre tombale sur la fosse d'un parent ou d'un ami, ni décider par arrêté que les monuments et plantations susceptibles d'être placés sur les tombes du secteur dit "paysager" du cimetière communal devaient être conformes aux dispositions restrictives du cahier des charges annexé audit arrêté (*CE, 11 mars 1983, n° 20837, cne Bures-sur-Yvette : JurisData n° 1983-040630*) ; néanmoins, en vertu de son pouvoir de choisir l'emplacement des concessions et des terrains communs, il peut dans la pratique procéder à des regroupements de concessions avec l'accord des familles et remodeler ainsi l'esthétique du cimetière communal selon les projets de chaque nouveau concessionnaire (*Rép. min. n° 19174 : JO Sénat Q 2 mai 1997, p. 1376*) ;
- limiter la hauteur des dalles, encadrements et éléments de décoration ;
- prévoir que, dans les terrains communs, chaque tombe sera individualisée grâce à un tumulus gazonné (*CE, sect., 18 févr. 1972, n° 77277, Ch. synd. des entreprises artisanales du bâtiment de Haute-Garonne*) ;
- soumettre à autorisation préalable tout projet de construction de tombe ou caveau, en vue de contrôler, notamment, la conception esthétique de l'ensemble de l'ouvrage. Ces prescriptions n'ont pas, en effet, pour objet direct le maintien du bon ordre et de la décence dans le cimetière (*CE, sect., 18 févr. 1972, n° 77277, Ch. synd. des entreprises artisanales du bâtiment de Haute-Garonne*).

En cas d'urgence ou de péril imminent, le maire peut prendre toutes mesures nécessaires et faire exécuter d'office, après mise en demeure et aux frais du concessionnaire, les mesures par lui prescrites, mais en s'en tenant aux seules mesures indispensables.

V. - Répression des atteintes au respect des morts

107. - Surveillance du cimetière. Constatation des infractions - Pour l'exercice de ses pouvoirs de police, le maire peut recruter et nommer des agents municipaux chargés de la surveillance du cimetière et de veiller au respect du règlement édicté par le maire.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les agents de police municipale "*exécutent, dans les limites de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés*" (*CGCT, art. L. 2212-5*). Il en est de même des gardes champêtres, dans le cadre de leurs attributions (*V. Fasc. 204-10, Gardes-champêtres*).

Mais, les gardiens de cimetières, pas plus que les fossoyeurs ne peuvent donner des instructions pour l'emplacement des fosses, pour leur ouverture, ainsi que pour toutes les autres dispositions que nécessiteraient le bon ordre et la décence

des inhumations, ce pouvoir qui appartient en propre au maire ne pouvant être délégué qu'à un adjoint.

Le maire peut aussi faire appel à la police et à la gendarmerie nationale, notamment en cas de crimes et délits commis dans le cimetière.

108. - Répression des atteintes au respect dû aux morts - Le cimetière présente la particularité d'être un lieu où, à coté d'infractions pénales susceptibles de se commettre ailleurs, peuvent être perpétrées des infractions spécifiques.

Devant le développement des atteintes au respect dû aux morts, la répression a été renforcée ; les incriminations ont été précisées (distinction de la violation ou la profanation de sépulture et de l'atteinte à l'intégrité du cadavre), les sanctions aggravées en cas d'actes à motivations racistes, xénophiles ou antireligieuses et la violation des sépultures a été étendue aux urnes et aux columbariums.

Les tableaux ci-après présentent les principales infractions aux atteintes au respect dû aux morts ou à la volonté du défunt. En ce qui concerne les atteintes aux urnes et aux cendres funéraires, on se reportera au fascicule 124-21, *Crémation. Crématorium.*

PRINCIPALES INFRACTIONS SPÉCIFIQUES AUX ATTEINTES AU RESPECT DÛ AUX MORTS		
Désignation du délit	Peines encourues	
	Infraction simple <i>(C. pén., art. 225-17)</i>	Infraction aggravée par un acte xénophobe ou raciste (1) <i>(C. pén., art. 225-18)</i>
Violation ou profanation de tombeaux, de sépultures, d'urnes cinéraires ou de monuments édifiés à la mémoire des morts	1 an d'emprisonnement et 15 000 EUR d'amende	3 ans d'emprisonnement et 45 000 EUR d'amende
Atteinte à l'intégrité du cadavre ou de l'urne	d°	d°
Violation ou profanation de tombeaux, de sépultures, d'urnes cinéraires ou de monuments édifiés à la mémoire des morts accompagnée d'atteinte à l'intégrité du cadavre	2 ans d'emprisonnement et 30 000 EUR d'amende	5 ans d'emprisonnement et 75 000 EUR d'amende
(1) Infractions commises à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, des personnes décédées à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.		

En vertu de l'article 225-18-1 du Code pénal, les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables, dans les conditions prévues par l'article 121-2, des infractions définies aux articles 225-17 et 225-18 du Code pénal. Les peines encourues par les personnes morales sont :

- l'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du Code pénal (taux maximum de l'amende égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques) ;
- les peines mentionnées aux 2° à 9° de l'article 131-39 du Code pénal, dont l'interdiction, à titre définitif

ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle ou desquelles l'infraction a été commise ;

- la peine mentionnée au 1° de l'article 131-39 du Code pénal, à savoir la dissolution de l'entreprise, pour les infractions définies par l'article 225-18 du même code.

AUTRES INFRACTIONS		
Désignation du délit	Article du Code pénal	Peine maximale encourue
Violation délibérée de la volonté du défunt ou de la décision du juge	<i>art. 433-21-1 et 423-22</i>	6 mois de prison et 7 500 EUR d'amende. Interdiction des droits civiques, civils et de famille, ainsi que d'exercer une fonction ou activité dans desquelles l'infraction a été commise.