

SERVICE PUBLIC LOCAL

Le point sur la législation funéraire

L'ESSENTIEL

■ Une réforme attendue

L'adoption de la loi « Sueur », tant attendue, vient non seulement conférer un statut aux cendres, mais renouvelle, par de nouveaux principes, la matière funéraire.

■ Un « appel du pied » aux communes et EPCI compétents

La loi renforce également les obligations des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents dans la gestion des cimetières et des sites cinéraires, les invitant à prendre en compte le développement des nouvelles pratiques funéraires, comme la crémation.

UNE ANALYSE DE

Marie-Hélène Pachon-Lefevre, Philippe Guellier, avocats à la cour, cabinet Seban & Associés

Ces derniers mois avaient été marqués par plusieurs interventions du pouvoir réglementaire dans le domaine funéraire. Ces interventions, souvent destinées à combler un vide juridique mis en exergue par telle ou telle décision de justice, n'en appelaient pas moins une intervention directe du législateur. C'est désormais chose faite avec la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008, relative à la législation funéraire, dite aussi loi « Sueur ».

Cette loi fait suite à deux propositions de lois distinctes – l'une sur le statut et la destination des cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation (prop. n° 464 du 7 juillet 2005), l'autre relative à la législation funéraire (prop. n° 375 du 6 juin 2006) et vient clarifier la situation sur plusieurs sujets majeurs en matière funéraire : le statut et la destination des cendres, la police des opérations funéraires, la gestion des cimetières, la prise en compte du développement important de la crémation ou encore les conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire (1). Elle marque donc une volonté forte du législateur de « reprendre la main » sur ces

sujets (2). Au cours de la discussion de cette loi, deux autres sujets importants dans le domaine funéraire ont été abordés – les carrés confessionnels dans les cimetières et la mort périnatale – sans toutefois faire l'objet de dispositions, ce qui laisse penser que l'évolution de la législation funéraire n'est pas achevée.

I. Cendres funéraires : de la traçabilité à la protection due au respect du corps humain

A. L'intervention récente du pouvoir réglementaire

Le décret n° 2007-328 du 12 mars 2007 relatif à la protection des cendres funéraires, avait été pris par le gouvernement en l'absence d'adoption définitive, par le Parlement, de la proposition de loi « Sueur », qui prévoyait d'aligner le statut juridique des cendres sur celui des corps inhumés.

Ce décret avait apporté de nombreuses précisions sur leur destination :

- la qualité du destinataire des cendres est clarifiée par la suppression de la notion de famille, au profit de « la personne qui a pourvu aux funérailles » ;
- la volonté du défunt concernant la destination des cendres prime sur celle de la famille ;
- la référence aux sites cinéraires est directement inscrite dans le Code général des collectivités territoriales ;
- le dépôt de l'urne en propriété privée ne peut avoir lieu que si le défunt en a exprimé la volonté ;
- la traçabilité de l'urne et des cendres est organisée, notamment par déclaration préalable ou information du maire.

Ce décret était cependant resté « silencieux » sur le statut des cendres. De même, la question du partage des cendres n'était pas explicitement tranchée.

RÉFÉRENCES

- Code civil, art. 16-1-1 et 16-2.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2213-8, L.2213-9, L.2213-14, L.2213-15, L.2223-1, L.2223-4, L.2213-9, L.2223-18-2, L.2223-27 et L.2223-40.
- Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, JO du 20 décembre.
- Décret n° 2007-328 du 12 mars 2007 relatif à la protection des cendres funéraires, JO du 13 mars.
- Décret n° 2008-798 du 20 août 2008 modifiant le décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille, JO du 22 août 2008.
- Décret n° 2008-800 du 20 août 2008 relatif à l'application du second alinéa de l'article 79-1 du Code civil, JO du 22 août.

B. Les cendres : un statut défini, une destination mieux encadrée

1. Le statut des cendres aligné sur celui des corps inhumés

Mesure phare de la loi du 19 décembre 2008, l'article 16-1-1 du Code civil dispose désormais que «le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort» et que «les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence». Il est également précisé que la protection due au corps

À NOTER

La loi soumet les monuments funéraires aux pouvoirs de police du maire relatifs aux édifices menaçant ruine.

humain contre toute atteinte ou agissement illicite ne s'arrête pas avec la mort (C. civ., art. 16-2). En assimilant les cendres du défunt à un élément du corps humain, ces nouvelles dispositions font échec à la jurisprudence qui qualifiait les cendres de «souvenir de famille». Cette jurisprudence avait pour conséquence que les cendres du défunt étaient considérées comme un bien mobilier indivis entre les membres de la famille, donnant ainsi lieu à des batailles judiciaires pour leur garde (4). Le corollaire de l'application des principes de respect, dignité et décence aux cendres est que la protection pénale des tombeaux, sépultures et monuments funéraires est désormais étendue aux urnes cinéraires (5).

2. La destination des cendres mieux encadrée

Le législateur a fait le choix d'aller plus loin que le décret du 12 mars 2007 s'agissant de la destination des cendres.

Deux mesures ont ainsi pour objet de renforcer leur traçabilité :

- d'une part, le législateur formule explicitement l'interdiction du partage des cendres, en indiquant que celles-ci sont, «en leur totalité», conservées dans l'urne cinéraire ou dispersées (revenant ainsi sur plusieurs jurisprudences) ;
- d'autre part, le législateur revient sur la possibilité qui avait été offerte par le décret du 12 mars 2007. Désormais, nonobstant la volonté du défunt, il n'est plus possible que l'urne soit conservée ou inhumée dans une propriété privée. Les cendres sont, selon la volonté du défunt ou, à défaut, selon celle de

la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, soit conservées dans l'urne, «qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée dans un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire», soit dispersées dans l'«espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire», soit «dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques» (CGCT, art. L.2223-18-2).

3. Une meilleure prise en compte de la volonté du défunt en matière de crémation

Le législateur a souhaité également que la volonté du défunt soit mieux respectée. Ainsi, en cas de prise en charge par la commune des frais d'obsèques d'une personne dépourvue des ressources suffisantes, il est désormais prévu que «le maire fait procéder à la crémation du corps lorsque le défunt en a exprimé la volonté» (CGCT, art. L.2223-27), mettant fin à l'incertitude qui existait à cet égard.

II. Allégement de la police des opérations funéraires

Lors des auditions qu'il a menées, le législateur a constaté que la surveillance des opérations funéraires incombant au maire ou à la police nationale, au titre de l'article L.2213-14 du CGCT, n'était pas toujours assurée et ce, alors que les familles s'acquittent bien des vacations afférentes. La loi du 19 décembre 2008 allège donc la police des opérations funéraires. Désormais, seules donnent lieu à surveillance :

- «les opérations de fermeture du cercueil, lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation ;
- ainsi que les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps» (CGCT, art. L.2213-14).

En outre, la loi harmonise le montant des vacations auxquelles donnent lieu ces opéra-

tions de surveillance, lequel est «compris entre 20 et 25 euros» (CGCT, art. L.2213-15).

III. Cimetières, crématoriums et sites cinéraires

On assiste à un renforcement du rôle du maire et des obligations des communes et EPCI compétents

A. Extension des pouvoirs de police du maire

La loi du 19 décembre 2008 vient rejoindre trois des préoccupations des maires concernant l'étendue de leurs pouvoirs de police en matière de gestion des cimetières (6).

Tout d'abord, la loi soumet explicitement les monuments funéraires aux pouvoirs de police du maire relatifs aux édifices menaçant ruine, ce qui ne résultait jusqu'à présent que d'une interprétation des articles L.2213-8 et L.2213-9 du CGCT et de la jurisprudence (7). Répondant à la volonté manifestée par de nombreux élus municipaux d'améliorer l'esthétique des cimetières, le législateur s'est aussi interrogé sur la possibilité pour les communes de mettre en place un plan de mise en valeur architecturale et paysagère (8).

Cependant, ayant constaté que les attentes des administrés concernent surtout l'aménagement des parties communes des cimetières, le législateur a préféré simplement autoriser le maire à «fixer des dimensions maximales des monuments érigés sur les fosses» (CGCT, art. L.2223-12-1).

Enfin, la loi du 19 décembre 2008 vient préciser les pouvoirs et obligations du maire à l'égard des restes des corps ayant fait l'objet d'une exhumation (CGCT, art. L.2223-4). Le maire a désormais l'obligation d'affecter «à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire où les restes exhumés sont aussitôt réinhumés». Il a toutefois la possibilité de «faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue, attestée ou présumée du défunt». Il s'agit ici pour le maire de s'as-

(1) Ce sujet, objet des articles 1 et 2 de la loi du 19 décembre 2008, ne sera pas détaillé dans le présent article, consacré aux nouvelles obligations ou possibilités offertes aux maires, communes et établissements publics de coopération intercommunale.

(2) Ainsi, le rapporteur de la proposition de loi, à l'Assemblée nationale exprimait-il partager «la volonté [du Sénat] de définir les règles de destination des cendres dans la loi plutôt que par décret» (Philippe Gosselin, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la législation funéraire, p.20).

(4) TGI Lille 5 décembre 1996, Dalloz 1997, n°29,

jurisprudence, p.376.

(5) CA Paris 27 mars 1993, JCP G, II, 10113.

(6) Pour une manifestation de ces préoccupations, voir notamment le compte rendu du colloque organisé par le Sifurep le 16 octobre 2008 sur le thème «La mort, une affaire publique» (pp.5 et 7, www.sifurep.com/img/pdf/Compte_rendu_definitif_16-10-2008.pdf)

(7) CE 19 octobre 1966, «Commune de Clermont-sur-Oise», Rec. p.551.

(8) Ce qui aurait pu faire échec à la jurisprudence actuelle, qui considère que le pouvoir de police du maire ne s'étend pas à l'esthétique des monuments funéraires (CE 18 janvier 1972, «Ch. synd. entreprises artisanales du bâtiment Haute-Garonne», req. n°77277).

■ ■ ■ surer que les restes des personnes qui seraient opposées à la crémation, pour des raisons religieuses notamment, ne font pas l'objet d'une crémation. De même, afin de s'assurer que les restes réinhumés dans l'ossuaire ne feront pas l'objet d'une crémation ultérieure, la loi prévoit que «les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire». Ces obligations sont d'importance en termes d'organisation du service public des cimetières et nécessitent que des dispositions soient prises par les communes et EPCI compétents.

À NOTER

Le maire a l'obligation d'affecter «à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire où les restes exhumés sont aussitôt réinhumés».

B. Renforcement des obligations des communes et EPCI en matière de gestion des crématoriums et des sites cinéraires

1. Le développement des crématoriums

Constatant que le fort développement du recours à la crémation nécessitait de développer, de manière rationnelle, les équipements nécessaires à la crémation, le législateur s'est interrogé sur la nécessité d'instaurer un schéma régional des crématoriums. Les discussions parlementaires ont conduit à maintenir le dispositif actuel d'autorisation par le préfet après enquête publique. Les communes et EPCI compétents n'en sont pas moins invités par le législateur à créer ou étendre ces équipements. Une coopération intercommunale sur cette question serait sans doute opportune.

2. Développement du rôle des communes et EPCI en matière de sites cinéraires

Ce développement passe par deux mesures phares de la loi. D'une part, chaque commune ou EPCI compétent de plus de 2 000 habitants doit désormais disposer 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)». Ces sites cinéraires doivent comprendre «un espace aménagé pour leur dispersion et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts, ainsi qu'un columbarium ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes» (CGCT, art. L.2223-2). Une telle obligation va concerner de nombreuses communes et établissements publics qui ne disposaient pas, jusqu'à présent, d'un tel site (9). C'est pourquoi le législateur a laissé un délai, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, pour leur permettre de mettre en œuvre cette disposition qui impacte l'organisation du service public des cimetières ou, le cas échéant, de la gestion de crématoriums, qui peuvent accueillir, dans leur périmètre, des sites cinéraires.

D'autre part, le législateur est revenu sur l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005, laquelle permettait la gestion déléguée des sites cinéraires hors périmètre d'un cimetière. Afin d'offrir une meilleure garantie de pérennité aux familles, il est désormais prévu que «les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium doivent être gérés directement» (CGCT, art. L.2223-40) par les communes et EPCI (10). Par ailleurs, «lorsqu'un site cinéraire, contigu d'un crématorium, fait l'objet d'une délégation de service public, le terrain sur lequel il est implanté et les équipements qu'il comporte font l'objet d'une clause de retour à la commune ou à l'EPCI au terme de la délégation».

3. Instauration de devis types obligatoires pour la fourniture de prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres

Considérant que les dispositions existantes (11) n'aboutissaient pas à la transparence des tarifs voulue (12), la loi du 19 décembre 2008 renforce cette transparence en disposant que, désormais, «les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des mo-

dèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales» (CGCT, art. L.2223-21-1). L'adoption de cet arrêté conduira les communes et établissements publics de coopération intercommunale qui organisent la gestion du service public extérieur des pompes funèbres à amender, le cas échéant, leur règlement intérieur ou leur contrat de délégation de service public. En outre, il appartient au maire de définir les modalités selon lesquelles ces devis peuvent être consultés dans la commune.

IV. Carrés confessionnels: une question remise à plus tard

Les parlementaires se sont également saisis de la question des carrés confessionnels, pratique que le ministre de l'Intérieur a récemment encouragée une nouvelle fois, mais seulement sous la forme de regroupements confessionnels «de fait», afin de demeurer compatible avec le respect du principe de neutralité des cimetières (13).

Constatant que, pour confirmer, de jure, ces regroupements, l'article L.2213-9 du CGCT devait être modifié et la question de la compatibilité des carrés confessionnels avec l'article 1^{er} de la Constitution, relatif au caractère laïc de la République (14), devait être débattue, la réforme a été remise à plus tard.

V. Mort périnatale: un dispositif réglementaire à compléter

Constatant que les mères venant de perdre leur enfant ne se voient pas toujours proposer la possibilité de réaliser les obsèques, ainsi qu'y invitent les décrets n° 2008-798 et 2008-800 du 20 août 2008, les parlementaires se sont saisis de la question de la mort périnatale. S'ils ont exprimé le souhait que les principes de respect, dignité et décence soit également appliqués à ces «petits corps», ils ont toutefois reporté à plus tard cette question.

On rappellera, toutefois, que les décrets du 20 août 2008 ont offert la possibilité aux parents de réaliser le deuil d'un enfant mort-né ou né vivant, mais non viable. En obtenant un acte d'enfant sans vie, les parents peuvent donner un prénom à l'enfant, le faire inscrire sur leur livret de famille et le registre des décès de l'état civil et, comme les y autorise l'article R.1112-75 du Code de la santé publique, réclamer le corps pour procéder à des funérailles. ■

(9) La proposition de loi initiale fixait le seuil à 10 000 habitants. Constatant que les communes et les établissements publics de cette taille disposaient généralement d'un site cinéraire, il a été décidé d'abaisser le seuil.

(10) Il est toutefois prévu une exception pour les sites cinéraires situés hors périmètre d'un cimetière et qui ont été créés et autorisés avant le 31 juillet 2005.

(11) Articles R.2223-24 à R.2223-30 du CGCT et arrêté du 11 février 1999.

(12) A ce sujet, voir également DGCCRF,

«Pompes funèbres: des pratiques à revoir», Concurrence et consommation n°155, oct.-nov.-déc. 2007.

(13) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 février 2008, précitée.

(14) La comptabilité entre les carrés confessionnels et la Constitution a déjà fait l'objet de réserves de la part des commentateurs (voir Damien Dutrieux «Carrés confessionnels, bis repetita placent!»,

«La semaine juridique administration et collectivités territoriales», n°10, 3 mars 2008, act. 196).