

LAÏCITÉ ET COLLECTIVITÉS

Carrés confessionnels : la quadrature du cercle

L'ESSENTIEL

■ Absence de statut

Les carrés confessionnels dans les cimetières sont aujourd'hui nombreux. Mais ils n'ont pas de statut juridique. C'est le résultat d'un compromis entre les règles de la laïcité et les demandes pressantes émanant de différentes communautés religieuses.

■ Pouvoirs de police du maire

L'avenir dira si ce compromis, qui ne trouve de fondement que dans une utilisation délicate du pouvoir de police du maire, est susceptible de durer. En effet, le respect de la neutralité n'est assuré que si le maire se borne à accéder aux requêtes lui étant adressées, sans jamais accepter ou refuser une demande pour motif religieux.

UNE ANALYSE DE

Jean-Louis VASSEUR et Didier SEBAN,
avocats à la cour, SCP Seban et associés

Deux lois ont posé le principe de neutralité des cimetières communaux et prohibé les espaces réservés à l'inhumation des personnes partageant la même religion, souvent dénommés carrés confessionnels.

La loi du 14 novembre 1881, dite « sur la liberté des funérailles », a mis fin à l'ancienne obligation de prévoir une partie du cimetière, ou un lieu d'inhumation spécifique, pour chaque culte (décret du 23 prairial de l'an XII). Elle a interdit d'établir une séparation dans les cimetières communaux à raison de la différence des cultes, comme de créer ou d'agrandir des cimetières confessionnels, qu'ils soient privés ou communaux.

La loi du 5 avril 1884 a soumis, pour sa part, le maire à une obligation de neutralité dans l'exercice de son pouvoir de police des funérailles et des cimetières. Il doit, certes, assurer le maintien de l'ordre et la décence dans les cimetières, réglementer le mode de transport des personnes décédées, les exhumations et inhumations, mais il ne peut « établir des distinctions ou prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt

ou des circonstances qui ont accompagné sa mort » (Code général des collectivités territoriales CGCT, art. L. 2213-9). Ce principe de neutralité, que la loi du 9 décembre 1905 est venue renforcer, interdit aux maires de prévoir dans le règlement du cimetière municipal de réserver certaines parties de ce dernier aux personnes professant un culte donné. Mais, dans la pratique, la constitution des carrés confessionnels existe.

I. Interdit de principe

La jurisprudence a affirmé, de longue date, que le principe de neutralité prohibe la création ou l'extension des cimetières confessionnels (1). Les cimetières municipaux sont gouvernés par le principe de laïcité. À l'exception des sépultures, ils ne peuvent présenter de caractéristiques religieuses.

La loi du 9 décembre 1905 est très claire à cet égard, qui « interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception

À NOTER

Le principe de neutralité interdit aux maires de prévoir, dans le règlement du cimetière municipal, de réserver certaines parties de ce dernier aux personnes professant un culte donné.

des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions ».

Le principe ne remet pas en cause la liberté des titulaires de concessions funéraires et de leurs familles d'élever et d'apposer des signes et emblèmes religieux sur les sépultures, dès lors que sont respectées la décence, la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques.

Ce n'est qu'en raison de prescriptions relatives à la conservation des corps et à leur mise en bière, inspirées de considérations en matière d'hygiène et de salubrité, que n'est pas

À LIRE

■ Série « Laïcité et collectivités »

Paru : « Liberté religieuse et service public », La Gazette datée du 11 oct. 2010, p. 52 ; « Les collectivités seules face au choix des menus », La Gazette datée du 25 oct. 2010, p. 54. À paraître : « Associations culturelles et mise à disposition des locaux publics ».

RÉFÉRENCES

- Loi du 14 novembre 1881, dite « sur la liberté des funérailles ».
- Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.
- Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2212-2, L. 2213-9.

autorisée l'inhumation en pleine terre et sans cercueil. Ce principe ne remet pas en cause la liberté des funérailles puisque, comme le précise l'article L. 2213-11 du CGCT « il est procédé aux cérémonies conformément aux coutumes et suivant les différents cultes ». Ici encore, seule la protection de l'ordre public ou de la santé publique pourrait limiter cette liberté.

Le principe de neutralité s'oppose, en revanche clairement, à la liberté de l'inhumation dans un site spécifique voué aux personnes appartenant à un culte, qu'il s'agisse

À NOTER

Le maire ne doit décider de l'emplacement d'une tombe dans un espace confessionnel qu'en fonction du seul vœu du défunt, ou sur demande expresse des personnes qualifiées pour pourvoir aux funérailles des défunts.

d'un cimetière privé ou d'un carré confessionnel d'un cimetière communal, tous lieux où il serait envisageable d'accéder aux demandes particulières des défunts et de leurs familles relatives, notamment, à l'orientation des tombes ou au rapprochement avec des familles de même confession. La question s'est d'ailleurs posée de savoir si cette limitation ne pourrait être jugée contraire à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui énonce que : « Toute personne a droit à la liberté de penser, de conscience et de religion : ce qui implique (...) la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ». La Cour européenne n'a pas encore eu à en trancher.

S'il en est ainsi, c'est peut-être en raison de l'écart sensible existant entre la réalité et les préconisations des textes. On rappellera, d'abord, qu'il existe encore quelques cimetières confessionnels privés, antérieurs, pour certains, au décret du 23 prairial an XII, dont la loi n'a jamais prévu la municipalisation. Il existe, également, des cimetières confessionnels communaux dont la création remonte également à la période précédant les lois de 1881. Enfin, les lois de novembre et d'avril 1884, comme celle de 1905, n'ont pas été étendues aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle qui ne connaissent pas l'interdiction des carrés confessionnels.

Mais il convient surtout d'observer que la pratique a conduit, en dépit des prohibitions instituées, à la constitution de carrés confessionnels dans les cimetières publics civils.

II. Constitution de fait

Confronté à une demande croissante des familles et associations culturelles dans ce domaine, et craignant peut-être d'être condamné par la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, l'Etat a régulièrement incité, par diverses circulaires (2), les maires à aménager, de fait, des espaces regroupant les défunts de même confession.

Dans la circulaire datée du 19 février 2008, le ministre de l'Intérieur demande une nouvelle fois aux préfets d'encourager les maires en ce sens, en les amenant à utiliser au maximum les compétences conférées en matière de police des cimetières. La circulaire insiste sur le fait que le maire ayant la possibilité, à ce titre, de déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe (3), il a également celle de regrouper les sépultures de personnes de même confession.

Aux termes, en effet, de l'article L. 2212-2 du CGCT, les maires bénéficient des pouvoirs généraux de police des cimetières et, sur ce fondement, du pouvoir de décider du lieu où se trouvera chaque tombe, que ce soit en terrain commun ou en concession. Il peut décider de rassembler sur un espace commun les tombes de personnes partageant la même confession.

La circulaire de 2008 va même plus loin, puisqu'elle invite les communes dotées d'un espace confessionnel à créer, « autant que

À NOTER

L'Etat incite régulièrement les maires à aménager des espaces regroupant les défunts de même confession.

faire se peut », un ossuaire réservé aux restes des défunts de même confession. Mais elle souligne aussitôt que le maire ne

peut constituer de carré confessionnel qu'à la condition de respecter les principes de neutralité des parties communes du cimetière, de liberté de choix de sépulture et de liberté de croyance individuelle.

L'exercice de cette compétence par le maire ne doit pas conduire, en effet, à ce que les parties publiques du cimetière comportent des signes distinctifs de nature religieuse. Il ne doit isoler les espaces confessionnels des

autres parties du cimetière par une séparation matérielle.

Le maire ne doit décider de l'emplacement d'une tombe, dans un espace confessionnel, qu'en fonction du seul vœu du défunt ou sur demande expresse des personnes qualifiées pour pourvoir aux funérailles des défunts. En aucun cas, en effet, sa décision ne saurait être inspirée par son opinion ou celle de l'autorité religieuse sur l'appartenance du défunt à un culte. Le respect de la neutralité n'est assuré que si le maire se borne à accéder aux requêtes lui étant adressées, sans jamais accepter ou refuser une demande pour motif religieux. La circulaire de 2008 attire l'attention, à cet égard, sur un jugement du 5 juillet 1993 du tribunal administratif de Grenoble qui a jugé que le maire ne pouvait se fonder sur le refus des autorités consistoriales d'admettre l'appartenance à la religion juive d'un défunt pour s'opposer à son enterrement dans le carré confessionnel juif.

En dépit de ces précautions, la légalité de ce procédé reste plus qu'incertaine. Le carré confessionnel ainsi constitué, regroupant des défunts d'une même confession, entre en contradiction manifeste avec l'article L. 2213-9 du CGCT rappelant que le maire ne peut établir des « distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ». Cette illégalité a, d'ailleurs, été remarquée par le Conseil d'Etat dans son rapport pour l'année 2004 : « L'institution de carrés confessionnels dans les cimetières n'est donc pas possible en droit. Toutefois, en pratique, ces derniers sont admis et même encouragés par les pouvoirs publics afin de répondre aux demandes des familles, de confession musulmane notamment » (4). Si elle apporte une solution pragmatique à une demande sociale importante, et peut contribuer, notamment, à résoudre les difficultés liées à l'exercice d'un culte, la pratique des carrés de fait n'est pas exempte de risques.

III. Une pratique risquée

Il peut être bien difficile pour un maire, par exemple, de prendre position lorsqu'une demande de concession dans un carré confessionnel lui est adressée par une famille, alors >

(1) CE Ass. 17 juin 1938, Dame veuve Derode ; CE 18 août 1944, Lagarrigue.
(2) 28 nov. 1975, 14 févr. 1991, 19 févr. 2008.
(3) CE 21 janv. 1925, Vales.

■ ■ ■ que l'autorité religieuse s'y oppose. L'affaire précédemment évoquée (5) témoigne des pressions qu'il peut subir dans ces conditions.

L'autorité religieuse n'a, évidemment, aucun droit à faire prévaloir dans ces circonstances, dans la mesure où, seul le maire est détenteur de la police des cimetières et, par délégation du conseil municipal, détenteur du pouvoir de délivrer des concessions. Le maire pourra toujours rappeler cet argument juridique à l'autorité religieuse qui se manifesterait.

Il n'en demeure pas moins que la présence d'un carré confessionnel implique, par définition, que seules les personnes appartenant à la communauté réunie dans ce site pourront y être inhumées.

Or, comment est-ce concevable, dès lors qu'il n'appartient pas au maire de vérifier auprès d'une autorité religieuse l'appartenance du

À NOTER

Le principe de neutralité ne remet pas en cause la liberté des titulaires de concessions funéraires d'élever et d'apposer des signes et emblèmes religieux sur les sépultures, dès lors que sont respectées la décence, la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques.

défunt à une religion ? Cette contradiction, censée se résoudre avec l'inexistence juridique effective du carré confessionnel, peut s'avérer difficile à contourner dans les faits. Le maire peut se trouver, également, dans

une position difficile lorsqu'une personne ne partageant pas la confession d'un précédent défunt a explicitement souhaité se faire enterrer aux côtés de ce proche dont la tombe est située dans un espace religieux. Dans la

Ce que prévoit le CGCT

- **Article L. 2213-8.** Le maire assure la police des funérailles et des cimetières.
- **Article L. 2213-9.** Sont soumis au pouvoir de police du maire : le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort.
- **Article L. 2213-10.** Les lieux de sépulture autres que les cimetières sont également soumis à l'autorité, à la police et à la surveillance des maires.

mesure où il existe un carré confessionnel, il pourrait apparaître difficile au maire d'en changer le sens en faisant droit à la demande. Mais s'il rejetait ce vœu, il traiterait, en définitive, la demande en fonction de considérations religieuses, de façon discriminatoire, alors qu'il doit se borner à enregistrer le souhait du défunt.

La circulaire de 2008 suggère, pour sa part, de faire droit à la demande d'inhumation dans l'espace confessionnel en évitant de dénaturer cet espace. Mais sans déterminer les critères permettant de savoir qu'une telle demande d'inhumation ne dénature pas les lieux.

Ainsi que l'évoque la circulaire, le maire peut exercer, à ce propos, son pouvoir de police qui lui permet de s'opposer, par exemple, à des inscriptions funéraires ou à une stèle susceptibles de heurter les familles.

Si l'on se rappelle que la loi consacre la liberté d'élever et d'apposer des signes et emblèmes religieux sur les sépultures, on perçoit bien les problèmes que l'exercice d'un tel pouvoir peut soulever au cas où des signes religieux

différents viendraient à se côtoyer dans un même carré confessionnel.

On soulignera, aussi, la difficulté, pour le maire, de déterminer ce qu'il faut entendre par « confession ». Faut-il distinguer, pour créer des carrés, les différents rites au sein

À NOTER

Il n'appartient pas au maire de vérifier, auprès d'une autorité religieuse, l'appartenance du défunt à une religion.

des religions ? Peut-on envisager d'aménager, par exemple, des carrés orthodoxes, maronites, chiites, sunnites ?

La création et la gestion des carrés confessionnels, si elles sont encouragées officiellement, sont donc des pratiques à risques, requérant toute la prudence des maires. Ceux-ci éviteront, en particulier, de motiver leurs décisions par des considérations religieuses. ■

(4) Rapport public du Conseil d'État 2004, Considérations générales : un siècle de laïcité (EDCE n°55), p.327.
(5) TA Grenoble, 5 juillet 1993.

VOTRE AVIS NOUS INTERESSE!

La Gazette fait partie de votre univers professionnel ?
Vous recevez son Quotidien en ligne, lisez l'Hebdomadaire, consultez son site, utilisez ses services ?
Pour répondre encore plus efficacement à vos attentes et mieux vous connaître, nous avons besoin de votre avis.

Inscrivez-vous au Panel Gazette sur www.lagazette.fr