



Rendez-vous juridique

Les concessions funéraires

Compte rendu de la réunion téléphonique du 14 septembre 2017

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin Rougeron, et Flavie d'Anterroches, juristes associés.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Autre	YCSP	86
Commune	Villes-sur-Auzon	84
Commune	Castres	81
Commune	Sainte-Eulalie-de-Cernon	12
Commune	Ressons-le-Long	02
Commune	Vialas	48
Commune	La Croix-Blanche	47
Commune	La Garenne-Colombes	92
Commune	La Guierche	72
Commune	Nevers	58
Commune	Dingy-Saint-Clair	74

PRÉSENTATION

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

Les 45 000 cimetières municipaux répertoriés en France comprennent, pour la plupart, une majorité de terrains concédés aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs ayants droit. Le régime juridique des concessions se caractérise par une grande stabilité, en comparaison d'autres branches du droit public. La jurisprudence a cependant connu des évolutions.

L'institution des concessions funéraires : une faculté pour les communes

La délivrance des concessions funéraires est encadrée par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). **L'article L.2223-1** dispose que « *chaque commune consacre à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet.* » **L'article L.2223-13** affirme en outre que « *lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs. Les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux en y inhumant cercueils ou urnes.* » Le conseil municipal est compétent pour répartir, par délibération, l'espace foncier des cimetières en terrains communs d'une part, et en terrains affectés aux concessionnaires d'autre part (**CAA Nancy 22 avril 2004, n°99NC01599**). Alors que les premiers sont obligatoires, les seconds constituent une faculté communale. Ces dispositions permettent également aux communes d'appliquer le régime de la concession à une partie des cases du columbarium. La collectivité peut réserver des cases pour y accueillir les cendres issues de la crémation des restes mortels exhumés lors de la reprise des terrains concédés (**RM n°06530 JO Sénat du 14 mai 2009**). Il est peu opportun, pour les communes dont le columbarium manque de place, de délivrer des cases perpétuelles. De fait, ces dernières rendent matériellement impossibles des procédures de reprise pour état d'abandon.

Quelle est la nature juridique de ces concessions funéraires ? **Un décret-loi du 17 juin 1938** définit l'acte de concession comme un contrat administratif qui comporte une occupation du domaine public. Il en découle des droits et des obligations pour chacune des deux parties. Le juge administratif est compétent pour tous les litiges concernant la contestation de l'octroi d'une concession funéraire (**CE, 21 octobre 1955, Demoiselle Méline**). Puisque les concessions portent sur le domaine public, elles ne peuvent être acquises par voie de prescription acquisitive ou de possession d'état (**CE 5 mai 1993, n° 88061**). La jurisprudence considère que la concession constitue un droit réel. Son absence de caractère précaire et révocable la distingue toutefois des occupations habituelles du domaine public. La Cour de cassation (**arrêt du 4 janvier 1893**) précise que ce droit réel porte sur la jouissance et l'usage de la chose. Il peut donc faire l'objet d'une transmission héréditaire. Les règles de dévolution successorale du droit civil s'appliquent à la transmission des concessions. Après le décès du titulaire, la concession devient ainsi le bien indivis des héritiers, sauf disposition testamentaire contraire.

Bien que les concessions soient devenues la norme, seule est obligatoire l'inhumation en service ordinaire, c'est-à-dire dans les terrains communs. Et l'étendue d'un cimetière ne peut pas être entièrement consacrée aux concessions (**CAA Nancy 27 mars 2003, n° 98NC00275**). La création de concessions nécessite délibération du conseil municipal. **L'article L.2223-2 du CGCT** précise que le cimetière doit disposer d'une superficie minimale « *au moins cinq fois plus grande que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année.* » Cette superficie permet de couvrir le délai de rotation minimum des corps, qui est de cinq années.

L'institution des concessions

Le droit à la concession dans un cimetière doit être clairement distingué du droit à la sépulture.

L'article L.2223-3 dispose en effet que « *la sépulture dans un cimetière d'une commune est due :*

1° *Aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;*

2° *Aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;*

3° *Aux personnes non domiciliées dans la commune, mais qui y ont droit à une sépulture de famille ;*

4° *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. »*

Cet article signifie par exemple que la commune doit permettre l'inhumation d'une personne qui est décédée sur son territoire sans y disposer d'une concession.

Il est recommandé d'annexer un plan indicatif du cimetière à la délibération du conseil municipal qui institue les concessions. Celui-ci distinguera les parcelles affectées aux inhumations en terrain commun, de l'espace réservé aux futures concessions. Chaque commune est légalement tenue de disposer d'un cimetière, mais ce n'est pas toujours le cas en pratique. Les communes qui en sont dépourvues établissent avec une commune voisine une convention. Celle-ci détermine la répartition des charges d'entretien en fonction du nombre d'inhumations chaque année.

L'article L.2223-14 du CGCT dispose que « *les communes peuvent, sans toutefois être tenues d'instituer l'ensemble des catégories ci-après énumérées, accorder dans leurs cimetières :*

1° *Des concessions temporaires pour quinze ans au plus ;*

2° *Des concessions trentenaires ;*

3° *Des concessions cinquantenaires ;*

4° *Des concessions perpétuelles. »*

On constate que les concessions perpétuelles peuvent toujours être instituées à l'heure actuelle, contrairement à une fausse information parfois répandue ces derniers temps. En outre, les concessions temporaires doivent être mises en place pour une durée minimale de cinq ans, afin de respecter le délai de rotation des corps. Le maire peut toutefois, dans le cadre du règlement de cimetière, prévoir un délai supérieur. Il peut ainsi tenir compte de la nature du sol, qui induit parfois une dégradation potentielle des corps plus lente. Ensuite, la commune n'est pas tenue de proposer les quatre catégories temporelles. Il est même légal de ne mettre à disposition qu'une seule de ces catégories (**RM n°55211 JOAN du 15 novembre 2005**). Enfin, une commune qui a décidé de créer une certaine catégorie de concessions peut revenir sur son choix, dans le cas par exemple d'un changement de majorité. Elle ne peut toutefois remettre en cause les droits acquis. Si une commune n'accorde plus de concession cinquantenaire, cette décision ne pourra pas affecter les concessions cinquantenaires qui ne sont pas encore arrivées à échéance (**RM n°28640 JOAN du 10 octobre 1990**).

COMMUNE DE DINGY-SAINT-CLAIR

Je n'ai pas compris la notion de « **délai de rotation** ».

BENJAMIN ROUGERON

L'article R.2223-5 du Code général des collectivités territoriales indique que « *l'ouverture des fosses n'a lieu que de cinq années en cinq années* ». On ne peut procéder à la réduction d'un corps que cinq ans après l'inhumation de ce corps. Ce délai s'explique par le respect dû aux morts. Lorsqu'une commune décide de reprendre des terrains communs, elle doit impérativement le respecter.

La délivrance des concessions

La délivrance des concessions relève également de la compétence du conseil municipal. Ce dernier peut la déléguer au maire, ce qui allège la procédure (**art. L.2122-22, 8°, du CGCT**). La délivrance d'une concession n'est pas limitée aux seules personnes ayant droit à une sépulture dans le cimetière

(CE 25 mai 1990, n° 71412). Une personne extérieure à la commune peut parfaitement demander l'octroi d'une concession dans le cimetière communal. Le Conseil d'État a considéré comme illégale « l'institution par le conseil municipal d'un droit d'entrée dans le cimetière 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 de limiter l'octroi des concessions aux personnes étrangères à la commune, et de restreindre les inhumations dans un cimetière trop exigü ». Il a estimé, en effet, « qu'aucune disposition législative n'autorisait la commune à instituer une taxe de cette nature, qui n'assure pas la rémunération d'un service rendu. » **(CE 10 décembre 1969, n° 76354).**

Pendant longtemps, les seuls motifs recevables aux termes de la jurisprudence pour refuser la délivrance d'une concession devaient s'appuyer sur des considérations tenant à l'aménagement du cimetière ou au manque de places disponibles **(CE 26 avril 1994, Mlle Arii)**. Sous le contrôle du juge, les communes pouvaient décliner une demande émanant d'une personne extérieure à la commune en raison d'un manque de foncier disponible. Le seul fait qu'un demandeur bénéficie déjà d'une concession dans le cimetière ne suffit pas à justifier un refus, si la demande apparaît légitime au regard de la composition de la famille **(CE 5 décembre 1997, n°112888** : illégalité du refus fondé sur le motif tiré de ce que le père du demandeur n'avait pas droit à inhumation dans le cimetière de la commune, du fait que le caveau bâti sur la concession familiale initiale ne permettait plus d'accueillir de nouveaux corps).

Cependant, la jurisprudence a connu une inflexion depuis quelques années. Le Conseil d'État admet plus souvent la légalité d'un refus tiré de l'absence ou de la faiblesse du lien entre le demandeur et la commune. Un premier arrêt allait déjà dans ce sens **(CE 19 décembre 1994, n° 148830)**. Par son **arrêt du 25 juin 2008, Mlles Schiocchet et autre, n° 297914**, le Conseil d'État a permis aux communes de prendre en compte certains critères : les emplacements disponibles, la superficie de la concession convoitée, les liens du demandeur avec la commune, mais aussi l'absence ou la présence d'une descendance. Dans ce cas d'espèce, le demandeur souhaitait se voir accorder un terrain dont la superficie représentait 12 % de la surface totale du cimetière susceptible d'accueillir de nouvelles sépultures. Cette demande est apparue disproportionnée au regard de la dimension de la famille, de l'absence de descendance, et des besoins potentiels d'autres demandeurs.

Par ailleurs, les concessions ne peuvent jamais être octroyées à une personne morale. Une demande déposée par exemple au nom d'une société ou d'une association doit donc être refusée de manière systématique.

La tenue d'un registre des concessions en mairie n'est mentionnée par aucun texte. Elle est néanmoins très largement recommandée, afin de faciliter la gestion du cimetière et d'éviter les contestations. Chaque concession se verra alors attribuer un numéro d'ordre qui sera idéalement reporté sur la pierre tombale ou sur une plaque. Certaines communes comptent aujourd'hui de très vieilles concessions, sans aucune référence. Elles doivent alors adopter par défaut, et jusqu'à preuve du contraire, la position la moins restrictive pour l'ayant droit ou le titulaire, et considérer qu'il dispose par défaut d'une concession perpétuelle et familiale.

Le tarif des concessions

Les tarifs des concessions peuvent aussi être sujets à litige. **Les articles L.2223-15 et R.2223-11** indiquent tout d'abord qu'il appartient au conseil municipal de les déterminer. Aucune délégation n'est possible. Les tarifs doivent ensuite être différenciés pour chaque catégorie de concession. Ils « peuvent, dans chaque classe, être progressifs, suivant l'étendue de la surface concédée, pour la partie de cette surface qui excède deux mètres carrés. » Le conseil municipal est autorisé à tenir compte de critères supplémentaires pour catégoriser ces tarifs : l'abondance de la population, les avantages consentis au titulaire, les tarifs pratiqués dans les localités voisines et comparables, l'étendue du cimetière, ainsi que le rang et l'emplacement de la concession. Une meilleure exposition au soleil, ou une plus grande facilité d'accès, peuvent valoriser certaines concessions. Une concession proche de la

porte d'entrée peut ainsi se voir imputer un tarif supérieur à une concession située au fond du cimetière. **Une circulaire n° 74-434 du 9 août 1974** rappelle ce principe.

Le cas échéant, la commune peut délivrer des concessions à titre gratuit, sous le contrôle du juge. Ces concessions bénéficient à des individus ayant rendu d'éminents services au niveau local, à des personnes illustres, ou encore, à titre d'hommage public, aux défunts dont l'acte de décès porte la mention « mort pour la France ». Cette disposition ne concerne pas les carrés militaires, qui répondent à un régime spécifique.

Le juge considère qu'une sépulture qui n'a pas donné lieu à la délivrance d'un titre, en raison de l'absence de paiement de la redevance, doit être considérée comme une sépulture en terrain commun (**CAA Marseille, 10 mars 2011, n° 09MA00288**). Une commune qui aurait accordé gratuitement et par accord verbal du maire des concessions funéraires peut, par conséquent, souhaiter régulariser la situation. Dans ce cas, elle prend contact avec les familles concernées dans le but de formaliser les attributions de concession. Les contrats ainsi conclus entre la commune et les familles intéressées ne produiront des effets que pour l'avenir. Ces dernières paieront le montant du capital fixé par le conseil municipal en vigueur au moment de la conclusion du contrat (**RM n° 12793, JO Sénat du 9 octobre 2014**).

Par ailleurs, la commune est en droit de mettre en place une taxe de superposition de corps, qui sera perçue lors de chaque inhumation postérieure à la première dans le terrain concédé concerné. Cette redevance n'a pas de caractère fiscal. Le terme de « taxe » est donc impropre. Sa perception doit être indiquée dans le règlement de cimetière, afin d'être opposable. Une taxe de réunion de corps, perçue au moment de la réunion de corps ou de restes mortels, peut également être instituée à titre facultatif. **La circulaire du 9 août 1974** y fait référence. **Voir aussi RM n° 24234 JOAN du 22 mars 1999**.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, la Direction générale des Finances publiques opère une distinction entre les concessions à durée déterminée et les concessions perpétuelles. Les premières sont assimilées à des baux conclus pour une durée déterminée, et soumises à un droit fixe de 25 euros. Les secondes, assimilables à des baux à durée illimitée, sont assujetties aux impositions prévues pour les mutations à titre onéreux des biens **immeubles (articles 739 et 744 du code civil ; articles 1594D et 1647 du CGI ; instruction budgétaire 7 A-I-06 du 18 janvier 2006)**.

Le droit de timbre n'est, en revanche, plus acquitté. Depuis 2000, le reversement d'une quote-part équivalente au tiers du produit des concessions aux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) n'est plus obligatoire (**Instruction comptabilité publique du 27 septembre 2000**). Les modalités d'affectation sont précisées dans la délibération du Conseil municipal. Ce dernier est libre d'affecter l'intégralité ou un pourcentage donné du produit des concessions. Il peut tout à fait décider de ne reverser aucune partie du produit au CCAS.

FLAVIE D'ANTERROCHES, JURISTE ASSOCIÉE À TERRITOIRES CONSEILS

Le droit à l'inhumation dans une concession

Les concessions peuvent être individuelles, collectives ou familiales. A cet égard, l'acte de concession doit être clair afin d'éviter toute insécurité juridique.

Une concession individuelle est mise en place par un acte de concession ne désignant qu'une seule personne comme titulaire, que la concession soit prise pour le demandeur ou au bénéfice d'une autre. Seule cette personne peut y être inhumée et est titulaire de la concession.

Une concession collective ne peut recevoir les corps que des personnes énumérées dans l'acte de concession.

Une concession familiale peut recevoir les corps du titulaire de la concession, de son conjoint, de ses successeurs, de ses ascendants, de ses alliés et de ses enfants adoptifs. Le titulaire de la concession peut exclure nominativement certaines personnes du droit à l'inhumation (**RM n°47006, JO AN du 26 octobre 1992**). Ainsi, au moment de l'inhumation dans une concession familiale, la commune doit vérifier auprès d'un notaire l'absence de disposition testamentaire contraire à l'inhumation de telle ou telle personne. Elle est en effet tenue de respecter la volonté du titulaire de la concession. Il est possible qu'un testament nomme une personne étrangère à la famille, mais liée au titulaire par des liens particuliers d'affectation et de reconnaissance comme pouvant être inhumée dans la concession. Un héritier peut également émettre cette demande. Dans ce cas, le juge judiciaire n'a admis l'inhumation d'une personne étrangère à la famille dans la concession que si « *toutes les personnes ayant un droit sur cette concession sont d'accord et qu'elle n'apparaît pas contraire à la volonté du fondateur de la concession* » (**RM n° 51365, JOAN du 15 février 2005**). En cas d'unanimité, le maire ne pourra s'opposer que pour des raisons d'intérêt général, ou si l'inhumation a été conduite dans un but lucratif.

Lorsque le contrat d'une concession collective désigne plus de personnes que de places dans la concession la règle du prémourant s'applique. Elle vaut également pour les concessions familiales. Ainsi, l'ordre de décès conditionne l'ordre d'occupation de la concession, afin d'éviter les conflits familiaux. Cependant, les places nécessaires à l'inhumation du ou des titulaires sont réservées. Une réponse ministérielle (**RM n°25888, JOAN du 21 mai 1990**) indique que le conjoint survivant se trouve sur la même ligne que les héritiers de sang. Il a le droit d'être inhumé dans la concession de famille, en l'absence d'une disposition contraire du titulaire de la concession.

Dans tous les cas, les titulaires peuvent modifier le contrat de concession. Toutefois, lorsque le titulaire ou un cotitulaire décède, certains changements deviennent impossibles, la volonté du défunt devant être respectée. Un arrêt d'une Cour d'appel indique que « *les héritiers doivent obtenir l'accord à l'unanimité pour les décisions patrimoniales qui portent sur l'entretien de la concession.* » (**CA de Bourges, 22 mars 1911**). En revanche, nul ne peut contester le droit d'inhumation de l'héritier et de son conjoint. Un ayant droit conserve toujours la faculté de renoncer à tout droit sur la concession. Il lui suffit de signifier cette demande par un écrit signé, et de la transmettre à la mairie dépositaire du registre des concessions, afin qu'elle l'annexe au dossier.

COMMUNE DE LA GARENNE-COLOMBES

Un couple, qui n'est pas marié, souhaite être inhumé dans la concession de famille du concubin. Le couple entretient une relation privilégiée, puisqu'il a eu des enfants. Les grands-parents du compagnon sont titulaires de la concession. **Le consentement des autres ayants droit est-il nécessaire ?**

BENJAMIN ROUGERON

Le compagnon n'étant pas titulaire de la concession, l'inhumation de cette personne étrangère à la famille devra faire l'objet de l'accord unanime des ayants droit.

COMMUNE DE CASTRES

Quelle est la situation des personnes pacsées ?

BENJAMIN ROUGERON

La jurisprudence définit le terme de « conjoint » de manière très restrictive. Les partenaires liés par un PACS et les concubins ne sont pas considérés comme tels. Si les liens d'affection paraissent particulièrement importants, la commune peut surseoir à la demande et saisir très rapidement le procureur de la République pour qu'il arbitre.

FLAVIE D'ANTERROCHES

La transmission des concessions

Bien qu'elle se trouve sur le domaine public de la commune, une concession est transmissible avec le patrimoine. La transmission des concessions funéraires aux héritiers de sang et au conjoint s'effectue selon les règles du code civil sur le partage de la dévolution successorale. La concession reste hors du partage au décès du titulaire et passe aux héritiers en état d'indivision perpétuelle. La transmission successorale peut aussi être opérée par testament au bénéfice d'un héritier par le sang ou du conjoint.

En ce qui concerne le conjoint survivant, une réponse ministérielle indique que « *deux situations doivent être distinguées en ce qui concerne les droits d'un conjoint survivant en matière d'affectation d'une concession de famille dans un cimetière. Tout d'abord, il a pu être initialement co-titulaire de ladite concession avec son conjoint, décédé depuis et inhumé dans celle-ci. Dans ce cas, il bénéficie de toutes les prérogatives du titulaire d'une concession funéraire. A ce titre, il peut désigner les personnes ayant un droit à être inhumées dans cette concession, et donc exclure certaines personnes de sa parenté. En revanche, lorsque le titulaire unique de la concession de famille dans un cimetière décède ab intestat¹, le conjoint survivant n'a aucun droit à réguler le droit à inhumation dans cette concession. En effet, en l'absence de disposition testamentaire, ladite concession passe aux héritiers à l'état d'indivision perpétuelle. Ceux-ci sont tenus de respecter les droits des cohéritiers. Cependant, la jurisprudence a précisé que le conjoint survivant se trouvait sur la même ligne que les héritiers de sang et disposait, en l'absence d'une disposition formelle contraire du titulaire initial de la concession, d'un droit à être inhumé dans la concession de famille.* » (RM n°25888, JOAN du 21 mai 1990).

Le titulaire peut également décider de donner la concession à un héritier ou à une personne étrangère à la famille. Dans ce dernier cas, il est nécessaire que la concession n'ait pas été utilisée. La donation se fera par acte notarié. Le donataire est alors subrogé dans les droits du titulaire initial. Le legs obéira aux mêmes règles. Le titulaire de la concession désigne l'héritier auquel reviendra la concession à son décès. Dans les deux cas, le donataire ou l'héritier ont les mêmes droits que le titulaire. Ils peuvent par exemple refuser l'inhumation d'une personne, pourtant acceptée par le fondateur initial de la concession.

BENJAMIN ROUGERON

Une donation ou un legs entraîne un transfert juridique plein et entier de la concession. Le donataire en devient le nouveau titulaire.

COMMUNE DE DINGY-SAINT-CLAIR

Un de nos administrés a acheté une concession au seul nom de sa belle-sœur. Or, celle-ci se trouve dans un columbarium de deux places.

BENJAMIN ROUGERON

Vous devez considérer qu'il s'agit d'une concession individuelle acquise pour la belle-sœur. Le demandeur d'une concession, pas plus que la personne qui en paie le prix, n'en est pas nécessairement le bénéficiaire. Dans le cas que vous mentionnez, la belle-sœur est titulaire de la concession. Dans la mesure où elle est décédée, les ayants droit ne peuvent plus en modifier la nature. Le fait qu'il reste de la place dans le columbarium témoigne d'une défaillance dans la constitution du dossier. L'auteur de la demande souhaitait peut-être implicitement qu'il s'agisse d'une concession collective, pour sa belle-sœur et pour lui-même.

¹ Sans testament

COMMUNE DE DINGY-SAINT-CLAIR

Est-il encore possible de modifier le dossier, dans la mesure où celui-ci n'est signé que depuis quinze jours, et où l'auteur de la demande est toujours en vie ?

BENJAMIN ROUGERON

Je vous invite à contacter le demandeur pour connaître sa volonté. S'il souhaitait acquérir une concession pour sa belle-sœur et pour lui-même, il s'agirait alors d'une concession collective dont il serait certainement le titulaire.

Les demandes d'inhumation cristallisent aussi des conflits familiaux.

La rétrocession et le renouvellement des concessions

Les concessions peuvent le cas échéant faire l'objet d'une demande de rétrocession à la commune, si deux conditions cumulatives sont remplies. D'une part, seul le titulaire peut effectuer cette demande. La concession doit, d'autre part, être vide de tout corps. **La réponse ministérielle n° 57159 publiée au JOAN du 12 juillet 2005** indique que « le titulaire d'une concession peut renoncer au profit de la commune à tout droit sur une concession dont il est titulaire contre le remboursement d'une partie du prix payé, en fonction de la durée déjà écoulée, défalquée de la somme éventuellement attribuée par la commune au CCAS qui correspond en règle générale à un tiers du montant total. Une telle opération n'est pas regardée comme une vente par la jurisprudence ». Elle ne peut donc pas entraîner de bénéfice pour le titulaire.

Pour pouvoir être rétrocédée, la concession doit se trouver vide, soit parce qu'elle n'a jamais été utilisée, soit parce que l'exhumation des corps a préalablement été pratiquée. Dans le cas de la rétrocession de concessions perpétuelles, la commune doit négocier avec le demandeur en fonction du temps qui s'est écoulé depuis la délivrance de la concession. Le titulaire est autorisé à recouvrer les éléments qui font partie intégrante de son patrimoine privé : la stèle, les plaques ainsi que le caveau, s'il lui appartient. Il peut aussi vendre ces éléments patrimoniaux à la commune. Cette dernière est en droit de fixer un tarif supérieur pour une concession qui aura été valorisée par un monument funéraire. La commune n'est pas dans l'obligation d'accepter une rétrocession, et n'a pas à justifier son refus. Aucun texte du CGCT ne fait référence à la rétrocession. Celle-ci est pourtant une pratique administrative courante.

En revanche, le droit au renouvellement et à la conversion des concessions en concessions de plus longue durée est fixé par la loi. **L'article L2223-15 du CGCT** dispose que « les concessions sont accordées moyennant un versement d'un capital dont le montant est fixé par le Conseil municipal. Les concessions temporaires, trentenaires et cinquantenaires sont renouvelables au prix du tarif en vigueur au moment du renouvellement. À défaut du paiement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fait retour 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, le concessionnaire ou ses ayants cause peuvent user de leur droit de renouvellement. La commune ne peut reprendre la concession avant l'écoulement de ce délai. En l'absence de renouvellement, le retour à la commune se fait sans acte.

Une concession est indéfiniment renouvelable. **Une circulaire de 1928** permet aux maires de conditionner la délivrance d'une autorisation d'inhumation au renouvellement préalable de la concession, lorsque son échéance doit intervenir dans un délai de trois ou cinq ans. Cette disposition permet au nouveau défunt de bénéficier d'un temps d'inhumation plus long. Les communes disposent de la faculté de proposer un renouvellement pour une durée plus courte que celle accordée par le contrat initial, sous réserve que celle-ci ait été prévue par le Conseil municipal, et qu'elle soit comprise entre cinq et quinze ans. En 2007, le Conseil d'État a remis en cause un arrêt d'une Cour administrative d'appel, en affirmant que le renouvellement de la concession funéraire s'effectue dans tous les cas au tarif en vigueur à la date de son échéance, et non au moment de la demande.

Lorsque le concessionnaire décède sans testament, une indivision perpétuelle s'instaure entre les héritiers. Chacun des indivisaires jouit d'une vocation à être inhumé dans la concession, sans avoir à demander l'assentiment des autres. Les ayants droit peuvent procéder au renouvellement. **Un arrêt du Conseil d'État de 1955** précise que « lorsqu'il est effectué par l'un des ayants droit, il bénéficie à l'ensemble. Toute décision sur la concession doit recevoir l'accord de l'ensemble des ayants droit du fait du caractère indivisible de la concession. » La concession ne peut être transférée par la commune à l'un des héritiers. Elle reste à l'indivision successorale. Après le décès du titulaire, la concession demeure à son nom. Les ayants droit ne deviennent donc pas les nouveaux titulaires. La commune ne peut s'opposer, sauf à invoquer un risque de trouble à l'ordre de public, à une demande de renouvellement. Celle-ci doit se faire sur le même lieu. Une jurisprudence très ancienne refuse en effet à la commune la possibilité d'invoquer une contrainte tirée de l'aménagement du cimetière, pour imposer un déplacement de sépulture, à l'occasion de cette demande.

D'après **l'article L 2223-16 du CGCT**, les concessions sont aussi convertibles en concessions de plus longue durée. Dans ce cas, la commune défalque du prix de conversion une somme égale à la valeur que représente la concession convertie, compte tenu du temps qui reste à courir jusqu'à son expiration. Par exemple, si le titulaire d'une concession cinquantenaire demande au bout de quarante ans sa conversion en concession perpétuelle, la commune déduit du prix de celle-ci la valeur de la concession cinquantenaire correspondant aux dix années qui restent à courir. Une telle conversion n'est toutefois possible que si la commune a institué des concessions perpétuelles.

COMMUNE DE DINGY-SAINT-CLAIR

La date de début d'une concession correspond-elle à celle de la demande ou à celle du paiement? Laquelle de ces deux dates doit-elle être prise en compte dans les conditions de renouvellement ou de reconversion ?

BENJAMIN ROUGERON

La commune ne doit pas attendre l'effectivité du paiement pour considérer que la concession a été accordée. Sa décision devient exécutoire dès l'instant où elle délivre la concession, avec un accord sur l'emplacement du terrain et sur le prix, même si le paiement est différé. Elle notifie alors au demandeur sa décision, et la transmet au contrôle de légalité. Elle prendra en compte cette date dans les conditions de renouvellement ou de conversion.

COMMUNE DE LA GUIERCHE

Vous évoquez la possibilité d'effectuer un renouvellement anticipé de la concession. Celui-ci débute-t-il à compter de la demande ou du terme réel de la concession? Quel tarif la commune applique-t-elle ?

BENJAMIN ROUGERON

La demande de renouvellement anticipée devient effective à compter du terme de la concession. Dans le cas d'une concession trentenaire, par exemple, la demande de renouvellement anticipée peut être déposée à compter de 25 ans après la date de délivrance. Le maire doit l'accepter, car il s'agit d'une tolérance. Elle n'a de raison d'être que si une inhumation est projetée. Le prix acquitté est celui qui est applicable dans la commune à la date d'échéance de la concession. Si les tarifs évoluent, la commune devra en tenir compte.

COMMUNE DE LA GUIERCHE

Le paiement lui-même est-il effectué au moment de la demande ou au terme de la concession ?

BENJAMIN ROUGERON

Le paiement doit avoir lieu à la date d'échéance de la concession. La demande est anticipée, mais pas le paiement.

ISABELLE FARGES

La commune doit préciser aux personnes qui déposent la demande de renouvellement que le paiement aura lieu à échéance de la concession initiale, et que le tarif est susceptible d'évoluer en fonction des décisions du Conseil municipal.

BENJAMIN ROUGERON

Cet aspect peut être mentionné dans un article du règlement de cimetière.

FLAVIE D'ANTERROCHES

La reprise des concessions

Il arrive que la famille ne demande pas le renouvellement d'une concession, ou qu'une concession se trouve en état d'abandon. Si les concessionnaires ou les héritiers ne demandent pas le renouvellement de la concession dans les deux ans qui suivent son terme, le terrain concédé fait retour à la commune. Celle-ci n'a pas obligation d'informer les ayants droit, sauf si un article du règlement intérieur du cimetière le prévoit.

D'après **les articles L.2223-17 et suivants du CGCT**, la commune peut également décider d'utiliser la procédure de reprise en état d'abandon.

Certaines conditions doivent cependant être réunies (**article R2223-12 du CGCT**).

La concession doit d'abord avoir plus de trente ans.

La dernière inhumation doit ensuite avoir été réalisée plus de dix ans auparavant.

La concession doit enfin être en état d'abandon. Ce terme, qui ne fait pas l'objet d'une définition légale, semble impliquer un défaut d'entretien, sans que celui-ci se traduise par l'état de ruine de la sépulture. Cet état doit néanmoins se caractériser par des signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière.

Si ces trois conditions sont remplies, le maire ou son délégué, accompagné d'un fonctionnaire de police, d'un garde champêtre ou d'un policier municipal, se rend sur place pour dresser un procès-verbal. S'il connaît les descendants ou les successeurs des concessionnaires, il envoie un mois à l'avance, par lettre recommandée avec accusé de réception, un avis avec le jour et l'heure de constatation de l'état d'abandon. Il invite ces personnes à être présentes ou représentées. Sinon, il affiche l'avis à la mairie, ou à la porte du cimetière (**article R2223-13 du CGCT**).

Le procès-verbal établi lors de cette visite indique l'endroit exact de la concession, son état et, si possible, la date de la concession, le nom des concessionnaires ou bénéficiaires, leurs ayants droit et les défunts inhumés. Le maire et les personnes présentes signent le procès-verbal. Si les descendants refusent de le signer, mention spéciale en est faite (**article R2223-14 du CGCT**).

La copie du procès-verbal est ensuite notifiée sous huit jours aux descendants et successeurs connus, par lettre recommandée avec accusé de réception. Celle-ci les met en demeure de rétablir la concession en bon état d'entretien (**article R2223-15 du CGCT**).

La copie du procès-verbal est également affichée pendant un mois à la porte de la mairie et aux portes du cimetière. Une réponse ministérielle précise que « ces affiches sont renouvelées deux fois, à quinze jours d'intervalle, c'est-à-dire font l'objet de trois affichages successifs. Un certificat signé par le maire constate l'accomplissement de ces affichages » (**RM n°33615, JOAN du 4 octobre 1999**). Un certificat signé par le maire constate l'accomplissement de ces affichages (**article R2223-16 du CGCT**).

La commune doit ensuite respecter un délai de trois ans. A l'issue de cette période, si la concession est toujours en état d'abandon, un nouveau procès-verbal est dressé par le maire et notifié aux intéressés. Un mois après cette notification, c'est le Conseil municipal qui décide, ou non, de la reprise de la concession. Si le Conseil municipal accepte, le maire prend un arrêté prononçant la reprise (**article R2223-18 du CGCT**). L'arrêté doit être publié et notifié pour devenir exécutoire.

La procédure concernant les monuments et emblèmes funéraires et les restes exhumés est la même dans le cas d'un non-renouvellement ou d'une procédure pour état d'abandon.

Une fois la concession revenue à la commune, le maire peut d'abord faire enlever les monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession. Les monuments funéraires appartiennent au domaine privé de la commune, dans la mesure où les familles ne les ont pas récupérés. « *La commune en dispose donc librement, dans la limite du respect dû aux morts et à leur sépulture, qui interdit toute aliénation de monuments ou emblèmes permettant l'identification des personnes ou de la sépulture et toute autre utilisation contraire à ce principe.* » (**RM n°04702, JO Sénat du 14 mai 2009**).

La concession est ensuite libérée de tout corps. Le maire « *fait procéder à l'exhumation des restes des personnes inhumées. Pour chaque concession, ces restes sont réunis dans un cercueil de dimension appropriée* », nommé reliquaire ou boîte à ossements (**article R2223-20 du CGCT**). La présence de la famille ou d'un mandataire n'est pas obligatoire. Les restes seront à nouveau inhumés dans l'ossuaire. Les communes ont l'obligation d'en avoir un, sauf si elles ne disposent pas d'espace suffisant (**article L.2223-4 du CGCT et R.2223-6 du CGCT**). En l'absence d'opposition connue du défunt, le maire peut faire procéder à la crémation du corps avant la mise en place dans l'ossuaire. Après la crémation, les cendres des restes exhumés sont disposées dans un columbarium ou dans l'ossuaire. Elles peuvent aussi être dispersées dans le lieu spécialement affecté à cet effet, ou « *jardin des souvenirs* ». Le nom des personnes est enfin inscrit dans un registre tenu à la disposition du public, même si aucun reste n'a été retrouvé. Ils peuvent être gravés sur un dispositif établi en matériaux durables dans le lieu spécialement affecté à cet effet, ou au-dessus de l'ossuaire (**article R2223-6 du CGCT**). Le tribunal administratif de Paris a rappelé dans son jugement du 4 mai 2017 que lorsque le maire décide de placer les cendres des restes mortuaires dans l'ossuaire suite à une procédure de reprise d'une case funéraire non renouvelée, ce placement est définitif (**TA Paris, 4ème section, 3ème chambre, 4 mai 2017, Mme P... J..., n°1608066**). Une fois ces formalités remplies, le maire pourra à nouveau concéder le terrain par contrat.

COMMUNE DE DINGY-SAINT-CLAIR

Notre commune est confrontée au cas d'un monument en désordre, qui entraîne une autre tombe dans sa chute. Cet effet domino peut être dû à la sécheresse du terrain. **Quelle conduite la commune doit-elle tenir? Doit-elle coordonner des travaux qui seraient commandés par les concessionnaires?**

BENJAMIN ROUGERON

Comme dans le cas des édifices menaçant ruine, un **article du code de la construction et de l'habitation, l'article L 511-4-1**, prévoit que lorsqu'un monument funéraire compromet la sécurité publique par un risque d'effondrement, le maire doit mettre en place une procédure d'arrêté de péril, en vertu de ses pouvoirs spéciaux de police. Cette solution ne s'applique que dans le cas où une concession isolée présente un risque. En revanche, si des problèmes de mouvement de sol, liés par exemple à la sécheresse en l'espèce, se présentent, des travaux d'intérêt général doivent être mis en œuvre. C'est alors dans le cadre de ses pouvoirs de police généraux qu'intervient le maire, aux frais de la commune. La commune peut faire appel à un expert qui étudiera la topographie et l'hydrographie du terrain pour déterminer l'origine du problème.

COMMUNE DE LA GUIERCHE

Un grand nombre de concessions doivent être renouvelées, dans notre commune. Je crois comprendre que si le délai légal de deux ans après la date échue est dépassé, la commune

n'est pas tenue d'informer les familles. La recherche des concessionnaires représente un travail de fourmi, dans la mesure où nous ne disposons pas de leur adresse. Notre règlement de cimetière est très ancien et doit être réécrit.

FLAVIE D'ANTERROCHES

En l'absence de mention contraire dans le règlement du cimetière, il n'est en effet pas nécessaire de prévenir les familles.

BENJAMIN ROUGERON

La commune peut toutefois proposer aux ayants droit le renouvellement d'une concession une fois les deux ans écoulés. Beaucoup de concessionnaires habitent loin de la commune où se trouve leur concession. Certains demeurent même à l'étranger. Pour ces derniers, les formalités d'affichage sont purement théoriques, mais la commune peut essayer de les contacter.

COMMUNE DE LA GUIERCHE

La commune peut-elle disposer une plaquette sur les tombes concernées pendant deux ans ?

BENJAMIN ROUGERON

Cette solution peut être opportune, car les promeneurs qui viennent se recueillir sur la tombe d'un des leurs seront plus attentifs aux éléments présents sur la sépulture qu'à l'arrêté placardé sur la porte du cimetière.

COMMUNE DE SAINTE-EULALIE

La commune a lancé une procédure de reprise pour état d'abandon. Des arrière-petits-cousins se revendiquent comme héritiers. Quelle pièce justificative pouvons-nous leur demander pour qu'ils puissent prétendre à la reprise de la concession ? L'unanimité de tous les petits cousins est-elle alors nécessaire ?

BENJAMIN ROUGERON

Tout document utile, comme des copies d'actes d'état civil ou un livret de famille, est le bienvenu. Si le lien avec le fondateur est trop ténu, la preuve doit être établie par tout moyen. Un notaire peut par exemple attester que ces personnes sont les ayants droit du titulaire et ont vocation à mettre fin à la procédure d'abandon, non pas en reprenant la concession, mais tout simplement en entérinant les droits dont ils disposaient déjà. En l'absence de document provenant d'un notaire, le manque d'information justifie de faire arbitrer le dossier par le procureur de la République. En vertu de son pouvoir hiérarchique, le procureur ou son substitut donnera l'ordre d'accepter ou non la fin de la procédure de reprise par la commune au bénéfice du seul demandeur, ce qui vaudra pour tous les autres cousins.

COMMUNE DE SAINTE-EULALIE

Notre cimetière, situé en plein centre du village, est trop exigu. **La commune dispose d'espace et envisage de construire un nouveau cimetière, plus excentré. Elle pourra ainsi inhumer les anciens habitants qui ont quitté le village pour faire carrière. Est-elle en droit d'interdire toute nouvelle sépulture dans l'ancien cimetière, dès lors que le nouveau est créé ? Peut-elle continuer à inhumer les morts dans l'ancien ?**

BENJAMIN ROUGERON

Deux solutions s'offrent à la commune. Elle peut, d'une part, construire un nouveau cimetière et conserver l'ancien. Dans ce cas, tous les droits et obligations propres à l'ancien cimetière continuent à courir. Elle peut, d'autre part, opérer une translation vers le nouveau cimetière. **L'article L.2223-6 du CGCT** dispose « *qu'en cas de translation de cimetière, les cimetières existants sont fermés dès que les nouveaux emplacements sont disposés à recevoir les inhumations. Ils restent dans l'état où ils se trouvent sans que l'on en puisse faire l'usage pendant cinq ans. 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 de ces cimetières, 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 ». Dans ce cas, les cimetières existants restent dans l'état où ils se trouvent pendant cinq ans. Toutefois, les familles peuvent demander l'exhumation des corps pour les transférer dans le nouveau cimetière. **L'article R 2223-10 du CGCT** prévoit qu'en cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires sont en droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé. Les restes qui y avaient été inhumés sont transportés aux frais de la commune.

COMMUNE DE VIALAS

Est-il légal de créer et de déplacer les sépultures privées, comme les cimetières protestants ?

BENJAMIN ROUGERON

Les sépultures privées font l'objet d'un régime différent. Il ne faut pas les confondre avec les carrés confessionnels que l'on retrouve parfois dans les cimetières publics. En vertu d'une très ancienne jurisprudence de la Cour de cassation, elles sont inviolables et incessibles. Un terrain sur lequel se trouve une sépulture privée est grevé d'une servitude perpétuelle. La tombe ne peut être déplacée, et le propriétaire du terrain doit permettre à la famille de s'y recueillir. Il doit donc mettre en œuvre des possibilités d'accès qui ne puissent pas être entravées. Le cas d'un nouveau propriétaire qui ne souhaite pas conserver la tombe est assez typique. Ce dernier ne peut procéder à son déplacement, quand bien même la famille serait éteinte. En procédant lui-même à la destruction de cette tombe, il commet une infraction pénale.

COMMUNE DE LA GARENNE-COLOMBES

Vous avez indiqué que trois conditions devaient être réunies pour effectuer la reprise d'une concession perpétuelle, l'une d'elles étant le défaut d'entretien d'une sépulture. Comment le qualifier ?

BENJAMIN ROUGERON

La jurisprudence fait état de cas très concrets, bien que subjectifs. *« Il ressort de la jurisprudence qu'une concession qui offre une vue déplorable, délabrée et envahie par les ronces ou autres plantes parasites, ou recouverte d'herbe sur laquelle poussent des arbustes sauvages, est de toute évidence abandonnée. Il peut s'agir également d'une clôture métallique tordue, d'un monument brisé. »* La commune doit tenir compte de la dégradation naturelle du bien, en fonction des conditions météorologiques de la région. Elle doit comparer l'état de la sépulture avec celles qui l'entourent et estimer que celui-ci est anormal pour initier la procédure. Lorsqu'une commune est certaine de l'extinction complète de la famille, elle ne doit pas entamer la procédure tant que la concession ne présente pas de signe d'abandon. Un bienfaiteur sans aucun lien familial peut entretenir régulièrement la tombe, que ce soit en raison d'un lien affectif, ou de manière purement gratuite. La procédure elle-même prévoit de nombreux garde-fous en matière de délais et d'affichage. Ces derniers garantissent la démarche de la collectivité.

COMMUNE DE VIALAS

La commune envisage l'extension du cimetière. La consultation d'un hydrogéologue agréé est-elle obligatoire ? Le drainage créé sous les caveaux doit-il être raccordé au réseau d'assainissement ou aux eaux pluviales ? La création d'un jardin du souvenir comporte-t-elle des obligations techniques ?

BENJAMIN ROUGERON

La création d'un jardin du souvenir ne comporte pas d'obligation technique, mais doit respecter la décence des lieux, et devra être entretenu régulièrement. Vous pouvez toutefois commander une étude de sol pour savoir notamment si le gazon sera en mesure de perdurer.

Le drainage doit être raccordé au réseau d'assainissement, les eaux considérées étant insalubres par définition. Elles ne peuvent être raccordées à un puisard, sans poser de problème sanitaire en cas de réutilisation des eaux. Au besoin, n'hésitez pas à faire appel à un expert en la matière.

L'article L.2223-1 indique que « dans les communes urbaines et qui sont situées à l'intérieur des périmètres d'agglomération, la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière à moins de 35 mètres des habitations, sont autorisées par arrêté du préfet et après l'enquête publique. » Cette enquête environnementale, anciennement appelée « enquête de commodo et incommodo », est effectuée par un hydrogéologue. Elle est obligatoire dans les communes de plus de 2000 habitants, mais vous pouvez bien sûr y faire appel si votre commune compte moins de 2000 habitants.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.