

-CONCESSIONS FUNERAIRES

PROBLEME

La nature juridique particulière des concessions funéraires peut constituer une difficulté pour la gestion du cimetière communal. C'est notamment le cas lorsque la concession funéraire fait l'objet d'une transmission, d'une cession ou d'un don.

TEXTES

- Ordonnance n°2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires.
- Articles L.2223-13 à L.2223-18 du code général des collectivités territoriales.
- Articles R.2223-10 et suivants du code général des collectivités territoriales.
- Articles 225-17 et 225-18 du code pénal.
- Circulaire du 14 décembre 2009 concernant la mise en œuvre de la loi n°2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.
- Décret n°2011-121 du 28 janvier 2011 d'application de la loi du 19 décembre 2008.

L'article L.2223-3 précise que le maire a compétence liée pour accorder une sépulture aux personnes décédées sur le territoire de sa commune, aux personnes domiciliées sur le territoire de sa commune et aux personnes qui ont droit à une sépulture de famille. Le droit à une sépulture doit toutefois être distingué du droit à concession, que le maire accorde en fonction de ce que l'étendue du cimetière permet de créer (RM n°06152 du 22 janvier 2004, JO Sénat page 179).

L'article L.2223-13 du code général des collectivités territoriales donne la possibilité aux communes de concéder des emplacements du cimetière afin que des particuliers y aménagent leur sépulture. Ce qui ne constitue pas une obligation pour les communes est devenu la règle dans la quasi-totalité des cas. Le code général des collectivités territoriales dispose en effet 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. Ces bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux.

Il peut être également concédé des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes.

Il est précisé de surcroît que le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions de ces terrains est fourni par la commune.

Le maire peut fonder son refus d'accorder une concession funéraire sur les contraintes résultant du plan d'aménagement du cimetière (C.E., 26 octobre 1994, Mlle Arii, n°133244). En revanche, il ne saurait fonder son refus sur le seul motif que le demandeur bénéficie déjà d'une concession. (C.E., 5 décembre 1997, Commune de Bachy c/ Mme Saluden-Laniel, n°112888).

Quatre catégories de concessions peuvent être créées (article L.2223-14 du code général des collectivités territoriales) :

- des concessions temporaires accordées pour quinze ans au plus ;
- des concessions trentenaires ;
- des concessions cinquantenaires ;
- des concessions perpétuelles.

L'octroi des concessions relève de la compétence des conseils municipaux qui peuvent, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-22 du code précité, déléguer cette compétence au maire. Le conseil municipal est en tout état de cause compétent pour instituer des concessions, les supprimer et pour en fixer les tarifs. L'article L. 2223-15 prévoit que « les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal ». Ces dispositions impliquent qu'en principe, il est interdit aux communes d'accorder gratuitement des concessions de terrain dans leurs cimetières. Le prix fixé peut toutefois être modique ou symbolique. 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).

La commune ne peut pas établir des durées de concessions différentes de celles définies par la loi (RM n° 4729, JO AN 4 décembre 2012).

Outre ces catégories, différents types de concessions existent, selon l'identité des défunts pouvant y être inhumés :

- la concession individuelle : elle ne peut accueillir que la personne pour laquelle elle a été acquise ;
- la concession collective : elle est réservée aux personnes nommément désignées dans l'acte d'achat ;
- la concession ou sépulture familiale : seuls peuvent y être inhumés les personnes unies entre elles par les liens du sang, le consentement unanime des membres de la famille étant requis pour y faire inhumer des collatéraux.

Bien que le code général des collectivités territoriales prévoit les conditions d'octroi, de renouvellement, de conversion, ou de reprise des concessions funéraires, la question de la nature juridique de la concession n'est pas réglée par la loi, mais résulte de la jurisprudence.

II LA NATURE JURIDIQUE DES CONCESSIONS FUNERAIRES

Si l'acte par lequel un particulier bénéficie d'une concession dans un cimetière communal est un acte administratif portant occupation du domaine public, il n'a pas le caractère précaire et révocable qui s'applique habituellement aux occupations du domaine public (C.E., 21 octobre 1955, Mlle Méline, Rec p. 4).

La nature juridique du droit du concessionnaire est elle-même controversée. Néanmoins, les éléments de jurisprudence disponibles suggèrent que la sépulture est un droit réel immobilier, d'usage et de jouissance avec affectation spéciale, et, sauf stipulation contraire, familiale (CA Limoges, 12 mars 1992, Mirebeau contre Consorts Poulingeas).

Si l'on attribue au droit du concessionnaire un caractère réel immobilier, les théories de l'emprise et de la voie de fait sont susceptibles de recevoir application lorsqu'il est porté atteinte à ses droits (TC 6 juillet 1981, Jacquot c/commune de Maixe - Meurthe et Moselle, n°02193 ; TC, 4 juillet 1983, François, n°02294). Cependant, ne constitue pas une voie de fait une emprise qui n'aurait porté que sur une partie jusqu'alors inoccupée de la concession (C. Cass., 29 mai 2001, Camy c/ Commune de Lager, n°99-15.725), dès lors que le principe du respect dû aux sépultures n'est pas violé.

En outre, dès lors qu'une personne a obtenu la concession d'une place séparée dans un cimetière, elle est de ce fait autorisée à y construire un caveau. En conséquence, la délibération interdisant toute construction de caveaux dans certaines parties d'un cimetière, sans excepter les familles y disposant déjà d'une concession est illégale (C.E., 8 novembre 1993, Consorts Sentilles et commune de Sere-Rustaing, n°128447 / 133324).

II LE CARACTERE PERSONNEL DE LA SEPULTURE

Une concession funéraire est accordée personnellement à celui ou ceux qui l'obtiennent. Le ou les concessionnaires sont libres d'en faire une sépulture de famille ou non, voire même de déterminer ceux qui, parmi les membres de leur famille, pourront être inhumés dans cette sépulture. Ce droit n'est accordé qu'au concessionnaire de l'emplacement.

Engagé de ce fait sa responsabilité, une commune qui inhumait une personne dans une concession, la personne inhumée étant une tierce personne n'appartenant pas à la famille et n'ayant pas d'accès réservé à la sépulture (TA Caen, 19 mars 2002, Harel).

Cette nature juridique, au-delà des controverses jurisprudentielles qu'elle provoque, n'est pas sans influence sur les modalités de transmission des concessions funéraires. Elle est en effet opérée selon deux modalités principales : la transmission successorale et la donation.

III LA TRANSMISSION SUCCESSORALE DES CONCESSIONS FUNERAIRES

La transmission des concessions funéraires se fait selon les règles du code civil sur le partage de la dévolution successorale. Néanmoins, de nombreux arrêts et jugements qui ont été rendus font des concessions un objet à part dans la transmission du patrimoine. Ainsi, on peut considérer qu'elles sont transmissibles avec le patrimoine dès lors que cette transmission se fait au bénéfice des héritiers par le sang, auxquels il faut ajouter l'épouse. En effet, la jurisprudence a construit une théorie différente de celle du droit civil, en ce qu'elle place le conjoint survivant sur la même ligne que les héritiers du sang.

La nature des concessions de famille justifie le caractère spécifique des règles de transmission de la sépulture pour cause de mort et le fait que, laissée en dehors du partage, elle engendre un état d'indivision perpétuelle. En outre, le caractère familial de la sépulture place le conjoint survivant sur la même ligne que les héritiers de sang et écarte le légataire universel.

Lorsqu'une personne décède sans enfant, la concession revient aux héritiers les plus directs par le sang, mais elle doit toujours être laissée hors du partage. Elle passe donc aux héritiers en état d'indivision perpétuelle, chacun des copropriétaires étant tenu de respecter le droit des cohéritiers. Néanmoins, il y a toujours possibilité pour certains des héritiers de renoncer à leur droit par un acte qui devra être joint au dossier de concession détenu en mairie. La jurisprudence a considéré que lorsque la concession funéraire est indivise entre plusieurs co-héritiers, chacun d'eux peut, sans l'assentiment des autres, en user pour la sépulture de son conjoint et de lui seul (CA de Bourges, 22 mars 1911).

La transmission successorale peut aussi être opérée par testament à un héritier par le sang ou au conjoint.

Enfin, la transmission de la concession familiale soulève parfois quelques problèmes, s'agissant de l'étendue des droits du conjoint survivant, lorsque celui-ci est marié sous le régime de la communauté légale, et qu'il souhaite modifier l'affectation de la concession souscrite par le conjoint décédé.

Deux situations doivent alors être distinguées (RM n° 25888, JOAN du 21 mai 1990) :

- si le conjoint survivant est co-titulaire de la concession, avec son conjoint, alors il bénéficie de toutes les prérogatives du titulaire d'une concession. Il peut à ce titre modifier l'affectation de la concession sans le consentement de l'autre ;
- si le conjoint décédé est le seul titulaire de la concession, le conjoint survivant n'a aucun droit de modifier l'affectation de ladite succession. Il dispose en revanche du droit d'être inhumé dans la concession de famille, en l'absence d'une disposition formelle contraire du titulaire initial de la concession.

□ LA TRANSMISSION PAR DONATION DES CONCESSIONS FUNERAIRES

Il est admis par la jurisprudence que le titulaire d'une concession funéraire peut disposer à titre gratuit de son droit par don ou legs.

La cession d'une concession à titre onéreux est prohibée car la concession est hors commerce (C.E., 11 octobre 1957, Consorts Herail, Rec, p. 523), la disposition d'une concession ne pouvant être source de profit.

Toutefois, le renoncement par certains membres d'une famille propriétaire de leur droit de possession sur une concession au profit d'autres membres de cette famille, avec remboursement des dépenses engagées a été admis par le juge judiciaire (Cass. Civ. 1er octobre 1980).

En principe, la donation ne peut intervenir qu'au profit d'un héritier par le sang. Mais, si la sépulture n'a pas encore été utilisée, la donation peut intervenir au profit d'un tiers non membre de la famille (Rouen, 4 novembre 1970, G. Mund contre G. Binot).

▣ LA RETROCESSION DE LA CONCESSION

Le concessionnaire d'une sépulture non utilisée peut toujours rétrocéder celle-ci à la commune, qui n'est toutefois pas obligée de l'accepter. Dans le cas où elle y consentirait, elle peut la subordonner à une indemnisation à proportion du temps qui reste à courir, dans la limite des 2/3 du prix, le cas échéant. En effet, le tiers naguère versé au CCAS, ne saurait être restitué.

▣ LA REPRISE DE LA CONCESSION

Lorsque, après une période de 30 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, 3 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 est appelé à décider si **la reprise de la concession** est prononcée ou non. Dans l'affirmative, le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession (art. L 2223-17 du CGCT).

Lorsqu'une commune procède à la reprise d'une concession funéraire, les restes exhumés sont placés soit dans un cercueil aux dimensions appropriées (art. R 2223-20 du CGCT), soit dans

une boîte à ossements (art. R. 2213-42 du CGCT) pour être ensuite placés dans l'ossuaire ou faire l'objet d'une crémation, en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt (art. L. 2223-4 du CGCT). Au terme de l'article 16-1-1 du Code civil, les restes doivent être traités avec respect, dignité et décence (RM, JOAN, 31 mars 2015, n° 70405).

▣ CONSEILS

A l'occasion des différentes démarches évoquées, le Maire doit s'assurer dans tous les cas des liens de parenté lors de la transmission des concessions. Ces informations peuvent être obtenues auprès du notaire en cas de succession très complexe. Le maire peut vérifier que les droits des héritiers sont préservés en demandant éventuellement des renonciations qui devront être jointes au contrat de concession détenu en mairie.

Toutefois, en cas de différend entre les ayants droits, le Maire doit sursoir sa prise de décision sur la demande qui lui est faite dans l'attente que le désaccord soit tranché par le juge judiciaire, seul compétent (CE, 11 juillet 2012, n° 349008 : à propos d'une demande d'exhumation).

Le non-respect de ces règles peut être passible de sanctions pénales (1 an de prison et 15 000 euros d'amende selon l'article 225.17 du code pénal).

Les juridictions compétentes sont :

- la juridiction administrative pour les actes relatifs à la concession (C.E., 21 octobre 1955, Mlle Méline),
- la juridiction judiciaire pour les actes relatifs à la transmission des droits sur une concession (Cass., 25 mars 1958, PY c/ Roger).

Enfin, il convient de rappeler que les atteintes au respect dû aux morts sont pénalement sanctionnées par les articles 225-17 et 225-18 du Code pénal, dispositions qui peuvent trouver à s'appliquer le cas échéant, aux décisions relatives à la gestion des concessions funéraires.

Il est à noter que la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a créé les articles L.2223-18-1 et suivants du CGCT concernant la destination des cendres

issues de la crémation. Ainsi, à la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont en leur totalité soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire, soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire, soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques (pour une définition de la notion de pleine nature : voir RM n° 103097, JOAN du 16 août 2011).

NOTA

Les articles L. 2213-7 et L. 2223-27 du CGCT permettent à la commune d'exercer un recours pour obtenir le remboursement des obsèques dont le corps n'a pas été réclamé dès lors que ces frais sont liés à la succession de la personne décédée et qu'ils présentent le caractère d'une obligation alimentaire. La commune peut alors faire appel à la famille afin de lui demander le remboursement des obsèques (RM n° 02397, JO Sénat du 27 mars 2008).

En outre, l'article L. 2223-27 du CGCT prévoit que le service des pompes funèbres est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes. Pour juger de ce niveau de ressources, le Maire apprécie au cas par cas, par le biais d'un faisceau d'indices (RM n° 02395, JO Sénat du 27 mars 2008).

La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures est venue alléger le dispositif de surveillance des opérations funéraires en réduisant cette obligation à deux opérations funéraires contre trois auparavant.

En effet, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;
- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

De plus, lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions que les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation (art. L. 2213-14 du CGCT).

En revanche, les opérations d'exhumation à l'exclusion de celles réalisées par les communes pour la reprise des concessions et des sépultures échues ou abandonnées, de réinhumation et de translation de corps ne s'effectuent plus en présence d'agents assermentés à cet effet.