

RAPPORT RELATIF

A

LA LEGISLATION FUNERAIRE



En vertu de l'article 71.1 de la Constitution et de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a repris les attributions antérieurement dévolues :

- au Médiateur de la République ;
- au Défenseur des enfants ;
- à la Commission nationale de déontologie de la sécurité ;
- à la Haute autorité de lutte contre les discriminations.

Au service de la défense des droits des usagers des services publics et des droits de l'enfant, au soutien des victimes de discriminations ou de manquements à la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits exerce :

- en premier lieu, une mission de protection des droits et des libertés, dans le cadre du traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées ou des cas dont il se saisit ;
- en second lieu, une mission de promotion des droits et de l'égalité, en particulier au titre des recommandations générales qu'il formule.

En application de l'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011, « Le Défenseur des droits mène toute action de communication et d'information jugée opportune dans ses différents domaines de compétence ».

Plus de 500 000 décès sont recensés chaque année en France¹. La législation funéraire française, qui remonte, pour l'essentiel, au Premier Empire et au décret-loi du 23 prairial An XII, se révèle, face à ce nombre, qui reflète autant de situations particulières et de choix à respecter, parfois lacunaire ou inadaptée. Ce cadre législatif a été rénové et complété par l'intervention de deux textes essentiels, les lois n°93-23 du 8 janvier 1993 et n°2008-1350 du 19 décembre 2008, toutes deux relatives à la législation funéraire, suivies de leurs décrets d'application. Plusieurs pans de cette législation ont ainsi fait l'objet d'apports et de précisions essentiels, tels que l'ouverture à la concurrence du monopole communal sur les pompes funèbres, le statut des opérateurs funéraires ou encore l'encadrement du statut et du devenir des cendres. Toutefois, malgré ces efforts de clarification apportés par le législateur et le pouvoir réglementaire dans des domaines techniques, le droit funéraire reste marqué par un esprit hérité du décret-loi du 23 prairial An XII, notamment par une conception très restrictive de la famille, qui peut se révéler très inadaptée aux réalités sociales actuelles. De plus, le droit funéraire est marqué par une certaine fragmentation, l'essentiel des dispositions le concernant étant regroupées au sein du code général des collectivités territoriales, mais certaines se trouvent au sein du code de la santé publique, de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, ou du code des assurances. La jurisprudence, judiciaire et administrative, a également contribué à la formation du droit funéraire, en palliant les failles de la législation. Toutefois, les principes posés par les juridictions, émanant souvent de décisions anciennes, peuvent apparaître en décalage avec les situations actuelles.

Le principe du libre choix du lieu et du mode de sépulture a été posé dès la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Le respect de ces choix, qui s'impose tant dans le déroulement des obsèques qu'à l'égard du devenir de la sépulture, implique une information claire et précise des particuliers, ainsi qu'une bonne maîtrise, par les communes, des grands principes du droit funéraire, afin d'éviter, parfois plusieurs dizaines d'années après le décès, des conflits familiaux très durs, voire la mise en cause de la responsabilité du maire.

Le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi, dans le cadre de sa mission de médiation avec les services publics, de différentes réclamations ayant trait à la législation funéraire, les cimetières et les opérations funéraires constituant des services publics communaux. Les maires sont investis, dans ce but, d'un pouvoir de police spéciale portant sur les cimetières et les funérailles.

¹ 534 795 pour l'année 2011, selon les données recueillies par l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/bsweb/serie.asp?idbank=000436394>.

Face à la complexité des problèmes posés, le Défenseur des droits a souhaité réunir, dans le cadre d'une réflexion approfondie sur plusieurs thèmes, un groupe de travail composé des différents acteurs concernés par le droit funéraire². Le présent rapport constitue la synthèse des débats de ce groupe de travail, et introduit les axes forts sur lesquels le Défenseur des droits souhaite attirer l'attention des élus et des opérateurs funéraires, et soutenir une évolution de la réglementation en vigueur.

Le Défenseur des droits préconise ainsi de renforcer l'information des particuliers et de tous les acteurs impliqués dans le domaine funéraire sur le régime des sépultures (I), et d'initier une réflexion sur les difficultés liées à l'expression de la volonté des titulaires de concessions funéraires, qu'il s'agisse de l'impossibilité d'investir un héritier de droit particulier en ce domaine, ou du statut juridique très flou des « conventions obsèques » (II). Par ailleurs, la thématique des espaces confessionnels des cimetières municipaux, auquel aucun statut légal ne peut être conféré, a retenu l'attention de l'institution : cette question a donc été soumise aux débats du groupe de travail, afin de dresser un état des lieux de la question (III). Un cycle d'auditions, mené parallèlement aux réunions du groupe de travail, a traité des difficultés causées par le refus de permettre aux familles de défunt atteints de certaines pathologies infectieuses de bénéficier de soins de thanatopraxie. A la suite de ces auditions, plusieurs préconisations ont été retenues pour faire évoluer et sécuriser ces pratiques (IV).

² Ce groupe de travail, qui s'est réuni les 5, 24 septembre 2012 et 9 octobre 2012, était composé de :

Monsieur Bernard DREYFUS, Délégué général à la Médiation avec les services publics (Défenseur des droits) ;

Monsieur Philippe GOSSELIN, Député de la Manche, maire de Rémy-sur-Lozon (Rapporteur de la loi du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire) ;

Madame Magali BOUVIER, Premier Vice-Président du TGI de Paris ;

Monsieur Julien LE GARS, Sous-directeur des Libertés Publiques (Ministère de l'Intérieur) ;

Monsieur Mathieu DUHAMEL, Chef du bureau des Services publics locaux (Ministère de l'Intérieur)

Madame Aleth BONNARD, Chargée des questions juridiques au Bureau central des cultes (Ministère de l'Intérieur) ;

Madame Emilie BRAIVE, Chargée d'études en législation funéraire (Ministère de l'Intérieur) ;

Monsieur Damien DUTRIEUX, Consultant au CRIDON Nord-Est, Maître de conférences associé à l'Université Lille-2 ;

Madame Geneviève CERF, Chef du service Administration et gestion locales (Association des Maires de France) ;

Madame Julie ROUSSEL, Conseillère technique, chargée de la législation funéraire (Association des Maires de France) ;

Monsieur Denis ROTH-FICHET, Conseiller du pôle « Réformes » (Défenseur des droits) ;

Monsieur Vincent LEWANDOWSKI, Conseiller du pôle « Réformes » (Défenseur des droits) ;

Madame Anne-Gaëlle MAUCLAIR, Chef du pôle « Accès aux services publics, Affaires publiques » (Défenseur des droits) ;

Madame Marie LAUDIJOIS, Chargée de mission du pôle « Accès aux services publics, Affaires publiques » (Défenseur des droits) ;

Madame Julie MONNIER, Secrétaire du pôle « Accès aux services publics, Affaires publiques » (Défenseur des droits).

I. Les principes essentiels du régime des concessions funéraires et des sépultures : une sécurisation des procédures passant par une meilleure information

Le décret du 23 prairial An XII a mis fin à la pratique, héritée du Moyen Age, qui consistait à inhumer les défunt au sein des lieux de culte. Désormais, les « villes et bourgs » doivent prévoir des terrains, éloignés des habitations, spécifiquement destinés à recevoir les inhumations (Art. 2 du décret-loi). Ces anciennes dispositions, modernisées et codifiées au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT), s'appliquent toujours aux communes. Les articles L. 2223-1 et L. 2223-13 du CGCT font ainsi obligation à celles-ci de prévoir un espace dédié à l'inhumation des défunt, libre ou concédé. Ce dernier mode de sépulture a la faveur des particuliers, et constitue aujourd'hui la très grande majorité des sépultures des cimetières communaux.

Les concessions funéraires obéissent à des règles spécifiques, leur régime étant dérogatoire aux grands principes du droit public comme du droit privé. A titre d'exemple, ces concessions sont des contrats d'occupation du domaine public, mais qui ne sont ni précaires, ni révocables³ ; elles sont également considérées comme hors commerce et n'entrent pas dans le partage successoral, mais sont transmises sous forme d'indivision perpétuelle entre les héritiers. Ces spécificités, souvent ignorées des particuliers lors de l'acquisition d'une concession, peuvent générer des situations très conflictuelles au sein des familles, plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années après le décès du titulaire de la concession. Ces conflits peuvent recouvrir des situations très diverses : il peut s'agir de l'attribution de la dernière place d'un caveau, de la volonté de procéder à des réunions de corps⁴, voire à des exhumations pour transférer les corps des défunt dans une nouvelle sépulture. Le legs et/ou la donation de concession obéissent également à des règles très particulières, énoncées par la jurisprudence, qui bornent strictement les possibilités de transmission des concessions hors de la famille.

Cinq points devraient ainsi être mieux connus et maîtrisés, tant par les particuliers désireux d'acquérir une concession, que par les communes, qui délivrent les actes : l'acquisition des concessions funéraires (A), l'entretien de celles-ci (B), la durée des concessions (C), la transmission d'une concession funéraire (D), les grands principes du régime des sépultures en terrain commun (E).

³ CE, 21 octobre 1955, « Demoiselle Méline », n°11434, Leb., p. 4.

⁴ Opération qui consiste à réunir les restes de plusieurs défunt dans une boîte à ossements, pour permettre de nouvelles inhumations dans un caveau (RM n° 5187 : JO Sénat Q 14 avr. 1994, p. 873).

A. L'acquisition d'une concession funéraire et le droit à l'inhumation

Le droit du titulaire sur une concession funéraire est matérialisé par un acte. Toutefois, lorsque plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années se sont écoulées depuis le décès du fondateur, ce titre peut avoir été perdu par les héritiers, et les registres des mairies ne sont pas toujours tenus à jour, en particulier pour les concessions anciennes. Il est donc possible que des mairies accordent des concessions sur des emplacements déjà concédés, ce qui est arrivé récemment à Marseille⁵.

► En 1967, M. Guy B. a été reconnu héritier d'une concession funéraire centenaire acquise en 1936 dans le cimetière de Marseille, dans laquelle onze personnes de sa famille sont inhumées. Cependant, ce caveau a été attribué par erreur, en 1983, à M. Antoine G., par la mairie de Marseille. En 2011, la famille B. a souhaité faire inhumer une personne dans cette concession, ce qui a été refusé par la mairie, incapable par ailleurs de préciser où se trouvaient les restes des défunt de la famille B. préalablement inhumés dans le caveau. Le TGI, saisi en référé, a constaté la voie de fait et l'emprise irrégulière commise par la mairie dans cette affaire. Celle-ci a été condamnée à l'attribution d'une nouvelle concession centenaire et au transfert des restes des corps, qui avaient en fait, été transférés à l'ossuaire municipal en 1991 et 1992, dans ce nouveau caveau.

Ce mode de sépulture est aujourd'hui très largement majoritaire, la plupart des communes concédant la quasi-totalité de l'espace des cimetières. Lors de l'achat d'une concession funéraire, la personne titulaire du contrat peut choisir si elle souhaite que celle-ci soit individuelle (un seul nom sur l'acte, une seule personne autorisée à être inhumée dans la concession), collective (plusieurs noms sur l'acte, énumérant limitativement les personnes autorisées à être inhumées dans la concession ou pouvant même exclure nommément certaines personnes) ou de famille (le titulaire indique alors expressément dans l'acte qu'il souhaite fonder une sépulture de famille, où ses enfants et successeurs pourront être inhumés).

Le titulaire de la concession (nommé par le CGCT le « concessionnaire » et, le plus souvent, par les communes le « fondateur », et qui jouit de prérogatives propres à cette qualité) est le seul à pouvoir déterminer librement quelles personnes peuvent être inhumées dans celle-ci. Dans le cas d'une concession individuelle ou collective, les inhumations étant prévues dans l'acte de concession, aucune autre inhumation ne peut en principe intervenir (sauf manifestation de volonté du fondateur de la concession funéraire). Une concession de famille doit, en principe, recevoir le corps de son fondateur et de ses « parents et successeurs », ce qui signifie les descendants, le conjoint, les enfants, les alliés et même les amis proches. A cet égard, il faut rappeler avec force que le fondateur demeure le régulateur absolu du droit d'inhumation dans la concession : il détermine librement qui peut être inhumé dans la concession de famille, et aucun successeur, parent ou allié n'a de droit acquis à y être

⁵ TGI Marseille, ord. réf., 18 avril 2012, « Monsieur Guy B... et autres c/ Ville de Marseille », n°12/00790, AJDA 2012, p. 1635.

inhumé, si le fondateur s'y oppose⁶. A l'inverse, il peut également librement décider de faire inhumer dans la concession une personne même étrangère à la famille, à laquelle il serait lié par des liens particuliers d'affection⁷. Une telle hypothèse peut s'appliquer à un ami proche, mais également à un membre de la famille élargie, la jurisprudence judiciaire ayant une conception très restrictive de la famille : ainsi, les enfants du conjoint, en cas de remariage, sont considérés comme étrangers à la famille par le juge judiciaire, tout comme la famille par alliance.

Il est également à noter que, de son vivant, seul le fondateur peut choisir de transformer une concession individuelle ou collective en concession de famille, en autorisant l'inhumation de personnes non prévues au contrat initial⁸. Cette transformation requiert néanmoins, en principe, une modification de l'acte de concession. En effet, cette formalité est nécessaire si la volonté de la personne de transformer une concession individuelle ou collective en concession de famille doit être établie après son décès, et n'apparaît pas manifeste⁹.

Après le décès du fondateur, la concession est en principe transmise sous forme d'indivision perpétuelle entre les héritiers. Le conjoint survivant - qui ne devient pas titulaire de la concession sauf s'il a été désigné dans l'acte co-fondateur de la concession funéraire - ne possède pas de droit supérieur aux autres héritiers du concessionnaire (ascendants, descendants, frères, sœurs), mais la jurisprudence lui reconnaît un droit propre à l'inhumation dans le caveau, en l'absence d'opposition manifestée par le défunt¹⁰.

Les héritiers, cotitulaires de la concession, peuvent faire inhumer les membres de leur famille (plus précisément leurs conjoints - c'est-à-dire les personnes avec lesquelles elles étaient mariées [l'inhumation d'un concubin ou partenaire de Pacs implique l'accord des autres héritiers] - et descendants) dans le caveau, sans que l'accord des autres titulaires ne soit requis, la seule règle gouvernant l'attribution des places étant l'ordre des décès. Toutefois, le droit des conjoints des cotitulaires apparaît moins fort que celui des héritiers de sang : il semblerait que l'attribution de la dernière place dans un caveau ne puisse être accordée à un conjoint de cotitulaire que dans la seule hypothèse où aucun héritier de sang ne subsiste¹¹.

Toutefois, l'inhumation d'une personne étrangère à la famille nécessite l'accord de tous les cohéritiers, ce qui peut être source de difficultés, plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années après le décès du titulaire de la concession. Si les héritiers sont unanimes pour souhaiter cette inhumation, justifiée pour eux par les liens particuliers d'affection les unissant au défunt, le maire ne peut s'y opposer que pour un motif tiré de l'ordre public¹². En cas de conflit, le maire doit refuser l'autorisation d'inhumer et renvoyer les parties devant le juge d'instance, qui tranchera dans les

⁶ Réponse du ministère de l'Intérieur à la question n° 47006 de M. A. Rodet (JO AN Q 26 oct. 1992, p. 4919).

⁷ CE, Sect., 11 octobre 1957, « Consorts Héral », n°33291, Leb. p. 523.

⁸ TA Versailles, 4 juillet 2008, « Mme A... c/ commune de Montainville », n°0603232.

⁹ CAA Versailles, 6 juillet 2010, « Consorts A... c/ commune de Montainville », n°08VE02943.

¹⁰ CA Paris, 12 janvier 1939, RTD Civ 1939, p. 507.

¹¹ M. Perrier-Cussac, « Les droits des titulaires d'une concession funéraire », JCP N, n°39, 28 septembre 1999, p. 101171.

¹² Ibid. note 6, même arrêt.

vingt-quatre heures, suivant les dispositions des articles 1061-1 du code de procédure civile et R. 221-7 du code de l'organisation judiciaire¹³.

L'essentiel :

Une personne ayant acquis une concession peut librement décider des personnes qui y seront enterrées. Dans la plupart des cas, il s'agit de caveaux de famille, donc, après le décès du titulaire initial, tous les membres de la famille peuvent en principe y être inhumés.

Dans le cas de familles recomposées, des difficultés peuvent apparaître car le juge a une conception très restrictive de la famille et peut faire prévaloir les héritiers directs, au détriment du nouveau conjoint et de ses enfants, par exemple. Les mêmes difficultés peuvent se poser en cas d'union libre (concubins non mariés).

Ainsi, pour éviter ces difficultés, les particuliers et les communes peuvent placer un contrat de concession aux noms des deux conjoints ou concubins, ce qui élargira le bénéfice de la concession à la famille de chacun de ceux-ci.

De façon générale, en cas de conflit familial lié à des funérailles, les communes doivent renvoyer les personnes devant le juge d'instance, qui tranchera le litige dans les vingt-quatre heures.

B. L'entretien des concessions

Après l'achat d'une concession et le décès du concessionnaire, l'entretien de celle-ci revêt une importance particulière, car une concession non entretenue peut faire l'objet d'une reprise pour abandon par la commune, suivant les dispositions de l'article L. 2223-17 du CGCT. Or, les modalités d'entretien des concessions par des tiers, après le décès du concessionnaire, ne sont pas prévues par le CGCT, et la notion d' « entretien » n'est pas clairement définie.

La plupart des communes ayant adopté un règlement de cimetière ont inclus au sein de celui-ci des dispositions relatives à l'entretien des sépultures. En règle générale, les ayants cause doivent s'acquitter d'un « entretien normal » de la concession, qui englobe pragmatiquement un dépoussiérage et démoussage de la pierre tombale. Ces travaux ne nécessitent pas d'autorisation du maire, et peuvent être effectués tant par les héritiers du fondateur, que par des tiers.

La construction de monuments funéraires n'est soumise à aucune procédure particulière, au regard du droit de l'urbanisme, hormis l'hypothèse de classement ou inscription au titre de la législation sur

¹³ Art. 1061-1 du code de procédure civile : « En matière de contestation sur les conditions des funérailles, le tribunal d'instance est saisi à la requête de la partie la plus diligente selon un des modes prévus à l'article 829. Il statue dans les vingt-quatre heures. Appel peut être interjeté dans les vingt-quatre heures de la décision devant le premier président de la cour d'appel. Celui-ci ou son délégué est saisi sans forme et doit statuer immédiatement. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat. La décision exécutoire sur minute est notifiée au maire chargé de l'exécution ».

Art. R. 221-7 du code de l'organisation judiciaire : « Le tribunal d'instance connaît des contestations sur les conditions des funérailles ».

les monuments historiques, suivant les dispositions de l'article R.421-2 du code de l'urbanisme. Toutefois, les mairies peuvent prévoir une déclaration préalable pour les travaux de ce type, et fixer également des dimensions maximales pour les monuments implantés sur les concessions.

► Le Défenseur des droits a été saisi du cas de M. G., recueilli à l'âge de 10 ans par un couple en 1948, à la suite d'un placement par l'Assistance Publique. Ce couple ayant perdu son seul enfant en bas âge, M. G. a été élevé comme leur fils et se considère lui-même comme leur fils adoptif. Après le décès de ses « parents », inhumés dans le cimetière de la commune de B.-C., M. G. a souhaité faire effectuer des travaux sur la pierre tombale du caveau, et a donc sollicité une autorisation du maire, en faisant valoir sa qualité de fils adoptif du couple. Le maire a demandé à M. G. de produire son acte de naissance faisant apparaître la mention de cette adoption. M. G. n'a pu fournir le document demandé, car son adoption n'a jamais été formalisée par un acte juridique. Dès lors, le maire de la commune a été contraint de lui refuser l'autorisation demandée. Bien que sensible à la situation, le Défenseur des droits n'a pu que constater que la commune ne pouvait délivrer l'autorisation de procéder aux travaux sollicités qu'à la famille des défunt. Dès lors, après rappel et explication de ces éléments à M. G., le Défenseur des droits a été contraint de clôturer le dossier.

Ces travaux font donc généralement l'objet d'une déclaration formalisée auprès du maire, chargé du maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières suivant les dispositions de l'article L. 2213-9 du CGCT. En principe, ces travaux ne peuvent être menés que par les héritiers du fondateur, la répartition de la contribution aux frais d'entretien, sauf pour les travaux strictement nécessaires à la conservation de la sépulture, restant néanmoins au bon vouloir des cotitulaires de la concession¹⁴. Aucune disposition du CGCT n'interdit expressément qu'un tiers ou une personne morale puisse présenter une demande d'autorisation d'effectuer de tels travaux (sauf évidemment le délit de violation de sépulture), une telle exclusion ne résultant que de l'interprétation de la jurisprudence, ayant trait à des conflits familiaux autour de la prise en charge des frais générés par la réfection d'un monument¹⁵. Le droit des familles sur les constructions présentes sur les concessions funéraires est en effet considéré comme un quasi droit de propriété. Il appartient donc au maire de prévoir très précisément, au sein d'un règlement de cimetière, quelles sont les personnes susceptibles de procéder à des travaux d'entretien sur les concessions funéraires, et la procédure à suivre en ce cas.

L'essentiel :

Les héritiers d'une concession sont en principe les seuls à pouvoir mener les travaux d'entretien nécessaires (entretien courant et gros travaux). Un tiers peut néanmoins prendre à sa charge l'entretien courant d'une sépulture (dépoussiérage, démoussage, fleurissement...).

¹⁴ Cass., 1^{ère} Civ, 22 décembre 1969, « Consorts A... et Dame X... », n°68-12.273, Bull. civ. 1967, p. 403.

¹⁵ Cass., 1^{ère} Civ., 1er juillet 1970, « Marre c/ Séguy », n°69-12351, Bull. Civ. 1970, I, n°232, p. 189.

Les gros travaux (remplacement de pierre tombale, par exemple) nécessitent l'autorisation du maire ou une déclaration préalable en mairie. Ils ne doivent, en principe, être effectués que par la famille.

Dans le cas où une tombe datant de plus de trente ans n'est plus entretenue, faute d'héritiers pour l'entretenir, elle peut faire l'objet d'une reprise pour abandon. Les familles doivent donc être attentives à l'état des caveaux de famille.

C. La durée dans le temps des concessions

L'article L. 2223-14 du CGCT prévoit que les communes peuvent instituer des concessions temporaires pour quinze ans au plus, trente ans, cinquante ans et à perpétuité (jusqu'en 1959, les communes étaient autorisées à délivrer des concessions centenaires). Toutefois, celles-ci conservent une grande liberté en la matière. Les conseils municipaux peuvent ainsi créer, à leur choix, une ou plusieurs catégories de concessions.

A échéance de la durée prévue, le titulaire et les ayants cause d'une concession possèdent un droit au renouvellement, suivant les dispositions de l'article L. 2223-15 du CGCT, qui peut être exercé dans un délai de deux ans. A défaut de renouvellement, le terrain fait alors retour à la commune, sans formalité particulière obligatoire à l'égard des familles. Il est à noter qu'une concession peut être convertie en concession de plus longue durée, lorsque la catégorie a été instituée par le conseil municipal.

Les concessions dites « perpétuelles » et les concessions de plus de trente ans abandonnées (concessions centenaires, cinquantenaires ou trentenaires renouvelées au moins une fois) peuvent faire l'objet d'une procédure de reprise, prévue par l'article L. 2223-17 du CGCT. L'état d'abandon a été précisé par le ministère de l'Intérieur dans une réponse publiée le 11 novembre 2010, et s'articule autour de la notion de « signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière », constatés sur les concessions. L'état d'abandon ne nécessite pas la réduction de la concession à l'état de ruine¹⁶. La procédure de reprise est strictement encadrée par les dispositions des articles R. 2223-12 et suivants du CGCT : l'état d'abandon est d'abord constaté par procès-verbal, en présence de la famille du concessionnaire si la mairie est parvenue à la retrouver. Ce procès-verbal est ensuite notifié dans les huit jours aux successeurs, les mettant en demeure de rétablir le bon état de la sépulture. Celui-ci est également affiché en mairie et au cimetière. A l'expiration d'un délai de trois ans, un nouveau procès-verbal est notifié aux successeurs. Un mois après cette notification, sans réaction de la part de la famille, le maire peut saisir le conseil municipal pour que celui-ci décide de la reprise de la concession. Dans ce cas, le maire prend un arrêté de reprise, exécutoire dès sa publication et notification à la famille dans la mesure où celle-ci est identifiable.

Il est à noter qu'une commune qui entretient d'elle-même des concessions particulières non entretenues par les familles, dans un souci de bon ordre et de décence du cimetière, peut se trouver par la suite confrontée à des difficultés pour reprendre ces concessions. En effet, la mairie se met d'elle-même dans l'impossibilité de constater l'existence de « signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière », conformément aux précisions apportées par la réponse

¹⁶ Réponse du ministère de l'Intérieur à la question n°12072 de Mme V. Klès, (JO Sénat Q, 11 novembre 2010, p. 2966).

ministérielle de 2010 déjà évoquée¹⁷. Le Défenseur des droits a été alerté sur cette difficulté par l'Association des Maires de France, une telle pratique étant assez fréquemment constatée. Malgré les réticences compréhensibles des élus, il leur est conseillé de ne pas procéder à l'entretien courant des concessions en lieu et place des familles, l'intervention des communes étant néanmoins prévue par le législateur en cas de péril imminent sur des monuments funéraires¹⁸.

L'essentiel :

Les concessions funéraires ne durent qu'un certain temps, et nécessitent un renouvellement à l'expiration de ce délai (quinze ans, trente ans, cinquante ans...).

Bien que les personnes titulaires d'un contrat de concession et leurs héritiers bénéficient d'un droit à renouvellement, elles doivent être mieux informées de la durée de ce contrat, et du risque de voir la sépulture reprise par la commune, en cas de non-renouvellement.

Les concessions perpétuelles existent toujours, mais ne sont pratiquement plus accordées dans les grandes agglomérations. Les concessions perpétuelles existantes peuvent également être reprises, si elles ne sont plus entretenues, au bout de trente ans.

D. La transmission des concessions

Le cas le plus fréquent de transmission des concessions, comme il a été dit ci-dessus, est celui d'une transmission indivise à l'ensemble des héritiers du concessionnaire, lorsque celui-ci décède sans avoir laissé de testament ou sans que celui-ci ne contienne de disposition relative à la concession funéraire. Certaines personnes souhaitent néanmoins, pour diverses raisons, pouvoir disposer de leur concession et éviter la formation de cette indivision.

Les concessions étant considérées comme hors commerce, elles ne peuvent donc faire l'objet d'une cession à titre onéreux. Toutefois, deux modalités de transmission demeurent possibles pour le titulaire d'une concession, la donation et le legs. Il faut toutefois distinguer le cas des concessions non utilisées de celui des concessions qui ont reçu des inhumations.

Une concession n'ayant pas fait l'objet d'inhumation depuis son acquisition peut être librement donnée ou léguée par son titulaire, à toute personne, même étrangère à la famille. Le cas d'une donation, obligatoirement dressée par un notaire, requiert néanmoins l'intervention ultérieure d'un acte de substitution en mairie, c'est-à-dire un nouvel acte de concession, afin de modifier le nom du titulaire de la concession. Un legs particulier peut être consenti en faveur d'un tiers à la famille, si la concession n'a reçu aucune inhumation.

¹⁷ La jurisprudence administrative a considéré comme en état d'abandon une tombe où pousse « un arbuste sauvage » (CAA Nancy, 3 novembre 1994, « M. Y... », n°93NC00482) ou « délabrée et envahie par les ronces et les plantes parasites » (CE, 24 novembre 1971, « Commune de Bourg-sur-Gironde », n°79385).

¹⁸ Pouvoir de police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine : article L. 511-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

Une concession ayant déjà reçu des inhumations est, de ce seul fait, grevée du droit d'affectation à la famille de son titulaire. Dès lors, aucun legs particulier ou donation ne peut intervenir en faveur d'une personne étrangère à la famille par le sang du titulaire (il n'est en revanche pas nécessaire qu'il soit héritier direct du fondateur), ainsi que l'a clairement affirmé la Cour de cassation¹⁹.

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations ayant trait au legs de concessions funéraires, qui illustrent la complexité de la situation pour les communes confrontées à ce type de situation.

► M. L. a cédé sa concession funéraire à sa nièce par alliance, Madame L. par testament holographique datant de 1988. En 2005, cette personne a souhaité faire inhumer son propre frère dans le caveau, ce qui lui a été refusé par la mairie, qui ne reconnaissait pas la validité du legs qui lui avait été consenti, n'étant pas héritière par le sang du fondateur. Malgré un acte de notoriété établi par le notaire, la mairie a persisté dans son refus, prenant appui sur la jurisprudence de la Cour de cassation. L'état actuel de la jurisprudence n'a pas permis au Défenseur des droits de faire valoir auprès de la mairie les droits que cette personne estimait tenir de ce legs.

► Madame M.-S., décédée en 1994, avait institué Madame B. légataire universel de ses biens. Parmi ses possessions, figuraient deux concessions funéraires perpétuelles, l'une dans laquelle Madame M.-S. est elle-même inhumée, tandis que son père est enterré dans la seconde. Madame B. a alors contacté la mairie, pour connaître la nature de ses droits sur ces concessions, qu'elle souhaitait pouvoir léguer, de son vivant, à ses enfants. La mairie a rappelé les principes en vigueur, selon lesquels un legs à un tiers à la famille est en principe impossible après l'intervention d'inhumations dans le caveau. Toutefois, eu égard aux liens particuliers d'affection unissant Madame B. à Madame M.-S., la mairie a indiqué au Défenseur des droits qu'il pourrait être envisagé, à titre exceptionnel, de reconnaître celle-ci comme ayant-droit de la concession, sans toutefois pouvoir étendre cette dérogation à ses enfants. Madame B. a été invitée à se rapprocher des services de la mairie, afin d'apporter tous les éléments permettant d'établir ses liens avec Madame M.-S.

A l'inverse, un legs particulier peut être consenti par le fondateur à un membre de la famille par le sang, excluant de la succession les autres héritiers.

► M. P. a cédé, en 1948, une concession funéraire perpétuelle à M. D. ; Madame S., fille de M. D., a contacté la mairie, car elle craignait, lors d'une visite au cimetière, que cette concession n'ait été mise à la disposition d'une autre famille. La mairie a demandé à Madame S. de produire la preuve de ses liens de parenté avec M. P., fondateur de la concession, celle-ci ayant déjà reçu des inhumations et ne pouvant donc être cédée qu'à un héritier par le sang. Cette demande étant conforme aux exigences de la jurisprudence, le dossier a été clôturé.

Le cas particulier du legs d'une concession à des personnes physiques étrangères à la famille du défunt dans le cadre d'un legs universel au profit d'une personne morale (souvent le cas

¹⁹ Cass, 1^{ère} Civ., 6 mars 1973, « Mund c/ Billot », n° 71-11419, Bull. 1973, n°85, p. 85 ; le juge administratif a souscrit à cette position : TA Lyon, 31 août 1973, « Sieur Bryon », n°18923.

d'associations reconnues d'utilité publique qui ne pourront logiquement délivrer ce legs particulier), voire celui du legs à une telle personne morale, peuvent être appelés à se développer pour les personnes n'ayant plus de famille proche, ou ayant perdu le contact avec celle-ci, est en principe interdit par la loi, l'article L. 2223-13 du CGCT prévoyant que les concessions sont délivrées « pour fonder la sépulture [du titulaire] »²⁰. Une mairie ne peut donc reconnaître aucun droit à la personne morale légataire d'une concession funéraire.

► Une personne avait fait un legs universel à une association reconnue d'utilité publique. Ce legs particulier n'avait pu être authentifié par le notaire de l'association, qui s'est heurté aux principes posés par la Cour de cassation en 1973, la concession ayant reçu l'inhumation de la testatrice, et des petits-neveux étant toujours en vie. Dès lors, on constate une contradiction flagrante entre la volonté de la testatrice, qui est le point cardinal pour le juge d'instance, et l'état du droit. En effet, ce type de legs particulier vise à s'assurer, pour la personne concernée, que sa tombe sera entretenue par la personne physique ou morale à qui elle consent le legs. En l'état actuel du droit positif, cette volonté ne peut être prise en compte.

L'essentiel :

Un legs ou une donation de concession funéraire peuvent être librement consentis à un héritier par le sang du titulaire (enfant, parent, frère, sœur...). Un nouvel acte doit alors être passé en mairie pour établir le nouveau titulaire de la concession.

Un tiers à la famille ne peut bénéficier d'un tels legs ou d'une donation de concession que si celle-ci n'a reçu aucun corps. Ceci vaut tant pour les proches (amis) que pour la famille par alliance.

Une personne morale (fondation, association...) ne peut recevoir aucun legs ou donation de concession funéraire.

E. Les sépultures en terrain commun

Le CGCT, dans son article L. 2223-1, assigne aux communes l'obligation de prévoir un terrain consacré à l'inhumation des morts. Ce « terrain commun », autrefois nommé « carré des indigents », est constitué de fosses permettant l'inhumation gratuite des personnes ayant droit à une sépulture dans la commune (suivant l'article L. 2223-3 du CGCT, il s'agit des personnes décédées sur le territoire de la commune ; domiciliées dans la commune ; qui ont droit à une sépulture de famille dans cette commune ; aux Français de l'étranger inscrits sur les listes électorales de la commune).

²⁰ Réponse du ministère de l'Intérieur à la question n°11105 de M. J.-L. Masson (JO Sénat Q, 6 mai 2010, p. 1153).

Les sépultures en terrain commun reçoivent, en majorité, les corps des personnes décédées sans famille connue (sans-abris, personnes seules décédées à l'hôpital), pour un délai minimal de cinq ans, au terme duquel les communes peuvent ouvrir les fosses et reprendre les emplacements pour de nouvelles inhumations. A l'heure actuelle, il s'agit donc d'un mode de sépulture qui est très rarement choisi par les familles, bien que cette possibilité leur soit ouverte par la loi, et qui n'est pas réservé aux personnes dépourvues de ressources suffisantes. Toutefois, le régime de ces sépultures, différent de celui des concessions, doit être expliqué aux familles et bien maîtrisé par les communes, car celles-ci ne peuvent refuser une demande d'inhumation en terrain commun, dès lors que le défunt a bien droit, en vertu des dispositions du CGCT, à une inhumation sur le territoire de la commune. Une personne décédée sur le territoire de la commune peut donc être inhumée en terrain commun, si sa famille en fait la demande. Dans ce cas, la sépulture est temporaire, mais gratuite, à l'exception de la perception éventuelle d'une taxe d'inhumation (qui doit être adoptée par le conseil municipal).

Le délai d'ouverture des fosses peut être étendu au-delà de cinq ans par les communes, au sein du règlement de cimetière. Toutefois, une sépulture en terrain commun demeure différente d'une concession, qui ne peut exister en-dehors de la passation d'un acte : le simple écoulement du temps ne peut transformer une sépulture en terrain commun en concession²¹. Ainsi, la différence entre ces deux modes d'inhumation doit être clairement exposée aux familles par la mairie.

► La commune de M. a accordé en 1999 à Mme X., veuve de M. X., une concession perpétuelle sur un emplacement du cimetière communal. Cet emplacement avait précédemment reçu trois inhumations, dont celle du père de l'époux de Mme X. ; toutefois, d'autres descendants de celui-ci ont contesté la délivrance de la concession à Mme X., en estimant que l'emplacement était déjà concédé. Le juge a rappelé que la circonstance que trois autres inhumations concernant cette même famille aient eu lieu dans cet emplacement, en 1955, 1966 et 1999, et la construction d'un monument funéraire sur celui-ci, ne pouvaient suffire à établir l'existence d'une concession antérieure, qui ne peut intervenir que par décision expresse. L'emplacement concédé était donc une sépulture en terrain commun, sur lequel les requérants ne pouvaient revendiquer aucun droit, et qui pouvait librement être concédé par la commune.

En effet, des préoccupations financières ou tout simplement l'éclatement géographique des lieux de résidence des membres de la famille, pourraient ainsi amener de plus en plus de personnes, à moyen ou long terme, à demander à bénéficier de ces sépultures gratuites, plutôt qu'à procéder à l'achat de concessions.

Par ailleurs, le coût financier très lourd, pour les communes, des marchés de travaux de reprise des concessions, pousse les communes à procéder à la reprise des sépultures en terrain commun le plus tard possible, pour regrouper celles-ci en un seul marché, ce qui peut donner l'illusion d'une certaine stabilité à l'inhumation en terrain commun, parfois aussi longue qu'une concession (de 10 ans, par exemple). Cette impression est renforcée par le fait qu'une sépulture en terrain commun peut faire l'objet de la pose de signes distinctifs de sépulture voire d'une pierre sépulcrale (il n'est cependant pas possible d'y ériger des monuments funéraires, opération qui implique des travaux à la différence

²¹ CAA Nancy, 28 septembre 2006, « Consorts X... », n°05NC00285.

de la pose d'une pierre sépulcrale), suivant les dispositions de l'article L. 2223-12 du CGCT²². Ces différents facteurs peuvent amener à une augmentation croissante des demandes d'inhumation en terrain commun, à moyen ou long terme.

Toutefois, à l'échéance du délai de rotation prévu (cinq ans ou plus, suivant le règlement de cimetière en vigueur), les communes peuvent reprendre les sépultures en terrain commun, les restes mortels faisant ensuite l'objet d'une crémation en l'absence d'opposition « connue ou attestée » du défunt, ou étant transférés à l'ossuaire communal. Cette reprise n'est soumise à aucune procédure particulière par le CGCT ; néanmoins, une ancienne jurisprudence de la Cour de cassation a assimilé une telle reprise, sans formalité, à une violation de sépulture²³, ce qui est susceptible d'engager la responsabilité pénale du maire. La prise d'un arrêté du maire apparaît donc comme une exigence minimale à respecter par les communes, dans le cadre de la reprise des sépultures en terrain commun, avec publication en mairie et affichage sur la porte du cimetière. En revanche, une notification aux ayants cause ne peut être exigée du maire, une telle formalité étant réservée par le CGCT à la reprise des concessions²⁴.

L'essentiel :

Les sépultures en terrain commun sont gratuites, mais temporaires : une sépulture en terrain commun peut être reprise par la commune au bout d'un délai minimal de cinq ans.

Les familles sont appelées à être vigilantes à cette durée limitée d'inhumation, et à prendre leurs dispositions pour procéder à la réinhumation des défunt à l'expiration du délai prescrit, car la reprise des sépultures n'est soumise à aucune formalité particulière.

Les communes sont invitées à procéder à la reprise de ces sépultures par la prise d'un arrêté du maire, qui les garantirait contre le risque de voir leur responsabilité engagée pour violation de sépulture.

Ces différents points sont essentiels pour permettre aux personnes souhaitant acquérir une concession funéraire ou préparer leur sépulture, ainsi qu'aux communes, d'avoir une connaissance claire et complète du régime de ces différents modes d'inhumation. La prise en compte de la volonté des personnes après leur décès, et le devenir de leur sépulture, soulève néanmoins des difficultés distinctes, auxquelles le droit en vigueur n'apporte pas toutes les réponses nécessaires.

²² L. 2223-12 du CGCT : « Tout particulier peut, sans autorisation, faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture ».

²³ Cass. Crim., 3 octobre 1862, « Chapuy », Bull. Crim., 1862, II, p. 908.

²⁴ CAA Nantes, 4 mars 2008, « Mme Gisèle X... », n°07NT01321.

II. Le respect de la volonté du fondateur quant au devenir de la sépulture : l'absence d'interlocuteur privilégié et le statut ambigu des « conventions obsèques »

Le Défenseur des droits, au cours des réunions du groupe de travail, a constaté que la majeure partie des difficultés intervenant dans le champ funéraire provient du déficit d'information des acteurs concernés sur ce sujet, notamment des particuliers. En effet, que ceux-ci fassent le choix de la concession ou du terrain commun, une information claire et complète sur le régime de ces deux modes de sépulture, ainsi que leurs implications en termes de durée, d'entretien, de transmission à leurs héritiers devrait leur être délivrée, afin que ce choix soit éclairé et puisse ensuite être expliqué aux futurs ayants cause. La fragmentation de l'information, la multiplicité des interlocuteurs (mairie, pompes funèbres, assurances parfois), ajoutés à l'extrême fragilité qui résulte d'un deuil récent (une concession s'achetant souvent dans l'urgence) nuisent ainsi à la bonne compréhension d'un choix qui aura des conséquences pour plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années. Ainsi, en ce domaine, tout doit être mis en œuvre, tant du côté des communes que des professionnels du funéraire, pour favoriser une bonne compréhension par les particuliers des grands principes rappelés ci-dessus.

Toutefois, au-delà du nécessaire rappel de ces principes, certains aspects particuliers du régime des sépultures suscitent des difficultés spécifiques, tant pour les familles que pour les communes, sur lesquels il apparaît nécessaire de mener une analyse plus approfondie.

En premier lieu, le régime successoral particulier des concessions, qui se traduit, dans la plupart des cas, par une indivision perpétuelle entre les héritiers, est source de conflits familiaux fréquents, et nuit au respect de la volonté du fondateur, tous les héritiers jouissant d'un droit égal sur la concession et ne pouvant être considéré comme un interlocuteur privilégié. Ce régime particulier d'indivision est également source de difficultés pour les communes, entravant les nécessités de la bonne gestion des cimetières (A).

En second lieu, la position occupée par les opérateurs funéraires, qui se placent comme intermédiaires entre les particuliers et les communes, génère d'autres difficultés, liées au statut juridique incertain des « conventions » ou « contrats obsèques ». L'enjeu économique de ces contrats est énorme, les familles recourant de façon croissante à ces formules, proposées tant par de petites entreprises de pompes funèbres que par de puissants organismes d'assurance, qui les rassurent en leur garantissant la prise en charge des obsèques, ainsi que le respect absolu de toutes les volontés exprimées dans le contrat. Une clarification du statut de ces contrats, souvent assis sur des assurances-vie, se révèle néanmoins indispensable pour garantir le respect des directives exprimées par les souscripteurs (B).

A. Les difficultés du statut de la coïndivision des concessions funéraires, tant pour les familles que pour les communes

1) Pour les familles.

A défaut de legs particulier consenti à un héritier de sang, toujours possible pour le fondateur, la concession funéraire passe à l'état d'indivision perpétuelle entre les héritiers, qui jouissent de droits égaux sur celle-ci. Ce statut particulier peut provoquer des conflits familiaux particulièrement durs entre les héritiers, notamment pour l'attribution de la dernière place du caveau, qui suppose en principe le consentement unanime de tous les héritiers (sauf si le corps à inhumer est celui de l'un des héritiers, son conjoint - c'est-à-dire uni au moment du décès par les liens du mariage - ou un de ses descendants). Dans ce type de conflit, le juge judiciaire est appelé à trancher, en faisant en général primer les liens directs du sang sur les autres membres de la famille ; les conjoints conservent néanmoins une place à part en jurisprudence, les juridictions répugnant à séparer les couples dans la mort.

L'entretien des concessions est en principe à la charge des héritiers, mais il a été rappelé que le paiement de la quote-part des travaux à effectuer sur une concession ne peut être exigée d'un ayant cause qui se serait totalement désintéressé de celle-ci durant des années, sans pour autant que celui-ci perde son droit à inhumation. Là encore, l'indivision en matière funéraire obéit à des règles qui dérogent au régime de droit commun, sources de conflits potentiels.

Enfin, la Cour de Cassation a déterminé que l'indivision des héritiers peut être contournée, si l'un des héritiers peut démontrer que les décisions qu'il a prises pour la gestion de la concession funéraire ne sont que le reflet de la stricte volonté du fondateur²⁵, mais cette hypothèse est par définition très rare, une volonté explicite et sans ambiguïté du fondateur décédé sans testament étant très difficile à établir. En cas de litige familial concernant une inhumation dans la concession de famille, le juge d'instance est en première ligne pour trancher les contestations, dans un délai très bref (c'est en revanche le tribunal de grande instance qui tranchera les oppositions concernant les exhumations, aucune urgence - contrairement à l'inhumation - n'existant dans cette hypothèse). La volonté du fondateur étant la pierre angulaire de l'utilisation de la concession, le juge doit donc se déterminer vis-à-vis d'éléments objectifs manifestant cette volonté, pour faire prévaloir la vision d'un ou de plusieurs héritiers se réclamant du fondateur pour procéder, par exemple, à une inhumation dans le caveau.

Face à ces difficultés générées par les droits égaux des héritiers d'une concession funéraire, une proposition de loi avait été déposée par le député Guy Teissier, visant à permettre au juge d'attribuer le bénéfice de la concession à l'un des héritiers, sous réserve de l'indemnisation des autres cohéritiers²⁶. Abandonnée et sans doute difficile à mettre en œuvre, cette proposition de loi a néanmoins eu le mérite de faire émerger la difficulté d'assurer le devenir d'une sépulture, dans le respect implicite de la volonté du fondateur, lorsqu'aucun interlocuteur privilégié ne peut être défini.

²⁵ Cass., 1^{ère} Civ., 12 juin 1974, « Marc X... », n°73.10854, Bull. Civ. N°185, p. 161.

²⁶ Proposition de loi n°203 de M. G. Teissier, tendant à permettre au juge d'attribuer le bénéfice d'une concession funéraire à certains cohéritiers, déposée le 24 septembre 2002 à l'Assemblée Nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0203.asp>.

2) Pour les communes.

Le défaut d'interlocuteur privilégié cause de nombreuses difficultés aux communes, qui font face à la nécessité d'assurer une bonne gestion du cimetière municipal, tout en respectant les volontés des défunt.

Le maire est en effet investi des pouvoirs de police des funérailles et des lieux de sépultures, qui lui imposent, aux termes de l'article L. 2213-9 du CGCT, de veiller au « maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, (d)es inhumations et (d)es 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 ». Ces obligations, liées à la nécessité d'assurer le droit à l'inhumation des personnes qui ont droit à une sépulture dans la commune, font peser sur le maire la responsabilité de choix difficiles à faire, notamment pour la reprise de sépultures non renouvelées ou abandonnées, et la crémation des corps exhumés dans ces circonstances.

En l'absence d'un interlocuteur désigné, le maire, sur lequel ne peuvent peser des obligations trop lourdes de recherche des familles, peut se trouver contraint de ce fait de repousser ou de geler ses décisions en matière funéraire, ce qui s'oppose à une bonne gestion du cimetière. En effet, de nombreuses mesures d'intervention sur les concessions supposent une information et / ou un accord des héritiers. Si une telle précaution est compréhensible, eu égard au respect du repos des défunt et des sépultures, le régime de l'indivision et l'absence d'interlocuteur identifié complique la tâche de l'élu, qui ne dispose souvent que de peu de moyens matériels pour rechercher les familles.

La reprise des concessions abandonnées de plus de trente ans est soumise à une procédure très stricte, qui prévoit notamment la notification à la famille de tous les procès-verbaux dressés par le maire. En cas de non-respect de cette procédure, le maire peut voir sa responsabilité engagée, alors même que les sépultures peuvent être très anciennes, et la famille, très dispersée. L'obligation pesant sur le maire est nuancée par le CGCT, qui précise que ces notifications ne sont faites que si « le maire a connaissance de l'existence de descendants et de successeurs » du concessionnaire. La nature de cette connaissance, et les moyens à mettre en œuvre pour y accéder, ne sont toutefois pas précisés, ce qui réduit la marge de manœuvre des communes. A titre d'exemple, une commune ne peut s'exonérer de la notification à la famille du procès-verbal constatant l'abandon de la concession, si elle a reconnu, par un acte antérieur, à un descendant, la qualité de copropriétaire indivis de celle-ci, même si cet acte est antérieur de dix années à la mise en œuvre de la procédure de reprise²⁷.

La procédure de réunion ou réduction de corps, qui permet de regrouper les restes d'un (réduction) ou des défunt (réunion) dans une concession, dans des reliquaires afin de « libérer » de la place pour de nouvelles inhumations, a été reconnue par la Cour de cassation comme identique, d'un point de vue procédural, à l'exhumation²⁸. Cette décision exige donc l'accord du « plus proche parent » des défunt et non d'un seul cohéritier désireux de procéder à une inhumation, après réunion des corps présents dans le caveau. Après avoir défendu une position plus souple, le juge administratif semble se ranger à l'avis de la Cour de cassation (le Conseil d'Etat n'ayant cependant toujours pas été amené à prendre position)²⁹. Une telle position est très lourde de conséquences pour les communes, une

²⁷ CAA Paris, 24 février 2000, « Mme A... », n°98PA00158.

²⁸ Cass. 1^{ère} Civ., 16 juin 2011, « Consorts X... », n°10-13.580, publié au Bulletin.

²⁹ CAA Douai, 31 mai 2012, « Mayeur », n°11DA00776.

procédure d'exhumation nécessitant des opérations de surveillance, qui n'étaient jusqu'alors pas exigées pour les réunions de corps. Outre les difficultés liées à la définition du ou des plus proches parents, une exhumation doit également avoir lieu hors des horaires d'ouverture du cimetière, ce qui complique encore la mise en œuvre de la procédure.

De même, la rétrocession de concession non utilisée ne peut intervenir à la demande d'un héritier, seul le fondateur pouvant y procéder, de son vivant, ainsi que l'a rappelé le ministère de l'Intérieur en 2005³⁰. Cette position, inattaquable sur le plan juridique, se révèle pourtant source de difficultés pour la commune, qui ne peut disposer d'une concession, pourtant inutilisée, si le fondateur ne l'a pas rétrocédée avant son décès et a été lui-même inhumé ailleurs.

Enfin, lors de la reprise de sépultures en terrain commun, de concessions non renouvelées ou abandonnées, le maire peut faire procéder au transfert des restes à l'ossuaire, ou à leur crémation, suivant les dispositions de l'article L. 2223-4 du CGCT. Cette dernière hypothèse n'est ouverte au maire que dans le cas où il n'existe aucune « opposition connue ou attestée » du défunt. Or, tant à l'égard des dispositions de l'article 16-1-1 du code civil que des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), cette possibilité de procéder à la crémation des restes est susceptible de générer dans le futur de nombreux contentieux, la volonté du défunt quant à la crémation pouvant constituer un point de friction entre les familles et les communes³¹. Le coût du foncier peut ainsi conduire les communes à privilégier le choix de la crémation au détriment du transfert à l'ossuaire, plus sécurisant juridiquement, mais aussi beaucoup plus lourd en termes de gestion pour les collectivités. Le groupe de travail s'est exprimé pour une prise en compte de ces problématiques, et la recherche de solutions pratiques permettant d'exprimer la volonté des personnes quant à la crémation (case à cocher dans les actes de concession, dans les demandes d'inhumation, dans les formulaires de conventions obsèques, registre national...).

► **Le Défenseur des droits a été saisi du cas d'une personne, inhumée en terrain commun, dont la sépulture a été reprise à l'expiration du délai de rotation de cinq ans. Malgré une notification de la mairie à la petite-fille de la défunte, celle-ci n'a pu prendre ses dispositions pour la réinhumation du corps, car elle avait déménagé entre-temps, la lettre recommandée est donc revenue, non ouverte, à la mairie. Les services communaux ont alors procédé à l'ouverture de la fosse et à la crémation des restes, comme le CGCT les y autorise. La petite-fille de la défunte a appris par hasard l'accomplissement de cette procédure, à l'occasion d'une visite au cimetière, et a immédiatement saisi les services de la mairie d'une réclamation, sa grand-mère étant opposée à la crémation. Elle a demandé et obtenu la mise à disposition gracieuse d'une niche de columbarium, en réparation du préjudice subi. Cette personne a néanmoins transmis l'ensemble du dossier au Défenseur des droits, pour que cette situation soit reconnue.**

³⁰ Réponse du ministère de l'Intérieur à la question n°57159 de M. F. Calvet (JO AN Q, 12 juillet 2005, p. 6909).

³¹ TA Montreuil, 27 mai 2011, « Mmes Françoise et Juliana Ramos », n°1012029.

L'essentiel :

Lors du décès du titulaire d'une concession, celle-ci est en général transmise à l'ensemble de ses héritiers. Ceux-ci ont des droits égaux et aucun ne peut être désigné comme interlocuteur privilégié pour la commune.

Ainsi, de nombreuses opérations sur les concessions nécessitent l'accord ou l'information des héritiers, ce qui peut causer des difficultés de mise en œuvre pour les communes (reprise de sépulture, exhumation...).

Le respect de la volonté du titulaire initial sur la concession est également parfois difficile à établir du fait de l'absence d'interlocuteur désigné (travaux, opposition à la crémation...).

B. Le statut incertain des contrats obsèques, un enjeu juridique et économique à maîtriser

Les « conventions obsèques », qui recouvrent des réalités très diverses, constituent un outil privilégié pour permettre le respect des volontés exprimées par les particuliers quant à leurs funérailles et au devenir de leur sépulture. Toutefois, ces contrats, contrairement à ce que peut laisser penser leur appellation, ne jouissent d'aucun statut spécifique, diverses formules pouvant être proposées aux particuliers tant par les banques, les organismes d'assurance que les opérateurs funéraires.

L'enjeu de la clarification et de la sécurisation du régime de ces contrats. Il apparaît essentiel, car ils représentent un marché d'une ampleur croissante, estimé à plusieurs centaines de millions d'euros³². Il est à noter qu'aucune restriction n'est actuellement apportée à l'utilisation du terme « contrat obsèques » ou « convention obsèques », ce qui peut faire naître, dans l'esprit des particuliers, des confusions très dommageables quant au respect ultérieur de leurs volontés.

La loi n°93-23 du 8 janvier 1993 et son décret d'application n°95-653 du 9 mai 1995 relatif au règlement national des pompes funèbres sont ainsi venus apporter les premières précisions indispensables à la rationalisation du régime des contrats ou conventions obsèques. L'article 10 du décret, devenu l'article R. 2223-33 du CGCT, prévoit ainsi que : « *Les formules de financement en prévision d'obsèques visées au 2° de l'article L. 362-1-1 du code des communes et proposées par les régies, les entreprises, les associations et leurs établissements habilités conformément à l'article L. 362-2-1 du code des communes sont des contrats dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine au sens du 1° de l'article L. 310-1 du code des assurances* ».

Ce renvoi au code des assurances circonscrit donc les types de contrats qui peuvent être dénommés « contrat obsèques » ou « convention obsèques », mais ne leur donne pas de statut spécifique autonome.

Dès lors, les contrats ou conventions obsèques se présentent aujourd'hui sous trois formes principales :

³² Selon la FFSA, 2,9 millions de « contrats obsèques » avaient été souscrits au mois de juin 2011 (+ 9 % par rapport à l'année 2010). Le montant des cotisations s'élève à 1,030 milliards d'euros pour cette période (+ 3 % par rapport à 2010).

- 1) Des contrats d'assurance-décès³³, qui se traduisent par le versement d'un capital à un bénéficiaire au décès de l'assuré, sans que l'affectation de cette somme à l'organisation des funérailles ne puisse être garantie ;

- 2) Des contrats d'assurance-vie³⁴, souscrits dans le même but que l'assurance décès, mais sans garantie d'affectation du capital aux obsèques ;

- 3) Des contrats d'assurance-vie couplés à des contrats de prestations funéraires, proposés par des opérateurs funéraires en lien avec des organismes d'assurance. Dans ce cas, l'exécution des prestations prévues pour les obsèques est en principe garantie par l'utilisation du capital versé au bénéficiaire, qui peut être une entreprise de pompes funèbres.

Toutefois, il est nécessaire de nuancer cette dernière affirmation. En effet, la Cour de cassation, dans un arrêt remarqué du 17 mars 2010³⁵, a rappelé que l'affectation aux obsèques du capital versé au bénéficiaire, même issu d'une police d'assurance dénommée « convention obsèques », ne peut résulter que d'une stipulation expresse du contrat. En d'autres termes, rien ne garantit, à l'heure actuelle, au souscripteur d'une « convention obsèques » que le capital versé au bénéficiaire sera bien utilisé pour l'organisation de ses obsèques. Pour en avoir la certitude, le souscripteur doit laisser des dispositions testamentaires exposant clairement sa volonté en ce sens et/ou inclure une clause particulière dans le contrat d'assurance-vie prévoyant l'affectation des sommes versées aux obsèques.

► Dans le cas soumis à la Cour de cassation, M. X. avait désigné Madame Y., sa concubine, comme bénéficiaire d'un capital de 3 000 euros, lié à une « convention obsèques ». Les filles du défunt, qui l'avaient écartée de l'organisation des obsèques, l'ont néanmoins assignée en paiement des frais, car elle avait conservé le capital versé. Le juge de proximité avait donné raison aux filles du défunt. Toutefois, La Cour de cassation a estimé que le contrat ne prévoyait pas expressément l'affectation du capital à la couverture des frais funéraires, et que, dès lors, il ne pouvait être reproché à Madame Y. de ne pas avoir réglé les obsèques sur la somme en cause.

Le législateur est déjà intervenu pour tenter de remédier à ces lacunes. La loi n°2004-1343 du 9 août 2004 de simplification du droit a créé l'article L. 2223-34-1 du CGCT, qui dispose que la clause d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance doit inclure le contenu détaillé des

³³ L'assurance décès est un contrat d'assurance par lequel le souscripteur paie annuellement une cotisation, qui permet de constituer un capital pour un bénéficiaire, qui sera perçu au décès du souscripteur.

³⁴ L'assurance vie est un contrat d'assurance souscrit par une personne lui permettant d'épargner une somme qu'il détermine, bloquée pendant plusieurs années, qu'il récupère sous forme de rente ou de capital s'il est toujours en vie à l'échéance du contrat. Cette assurance peut comporter une clause d'attribution du capital à un bénéficiaire en cas de décès du souscripteur au cours du contrat.

³⁵ Cass., 1^{ère} Civ., 17 mars 2010, « Mme Y... », n°08-20.426, Bull. 2010, I, n°71.

prestations, sous peine de nullité de la clause. Le nouvel article L. 2223-35-1, créé par la même loi, précise que tout souscripteur est libre de modifier ses choix concernant ses funérailles, et également de choisir un nouvel opérateur funéraire.

Ces dispositions législatives visaient à contrecarrer l'intervention croissante de « contrats obsèques » proposés par des banques et des sociétés d'assurance, en partenariat avec de grands groupes funéraires, pour des prestations standardisées et impossibles à modifier pour le souscripteur, quand bien même celles-ci auraient été contraires à ses volontés. Ces contrats se bornaient à préciser un choix entre inhumation et crémation, entre cérémonie religieuse ou civile, et le montant à affecter aux obsèques. Tous les autres aspects des funérailles (choix du cercueil, pierre tombale, faire-part, etc.) relevaient du seul choix de l'opérateur funéraire. Si ces contrats existent toujours, le législateur a souhaité rappeler avec force qu'il ne s'agit pas d'une obligation, et que chacun, même souscrivant ce type de contrat, peut revenir sur ses choix en matière d'obsèques, et n'est pas tenu par le choix d'une entreprise de prestations funéraires, même si la banque ou l'organisme d'assurance qui propose le contrat possède un partenariat privilégié avec une certaine entreprise.

La loi de 2004 a été suivie d'une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Economie³⁶ du 20 décembre 2006, qui rappelle clairement que les formules de financement en prévision d'obsèques sont des contrats régis par le code des assurances, soit sous la forme de contrats en capital (assurance-décès ou assurance-vie) soit sous la forme de contrats combinés (assurance-vie et contrat de prestation funéraires). La circulaire insiste sur la liberté du souscripteur, tant sur les modalités de ses obsèques que sur le choix de l'opérateur funéraire. En dépit de ces avancées indéniables, les « contrats obsèques » ne constituent toujours pas une catégorie spécifique de contrat d'assurance, et cette dénomination peut toujours être accolée à une formule classique d'assurance vie ou d'assurance décès, sans affectation du capital aux obsèques.

Pour donner une véritable spécificité à ces contrats et assurer les souscripteurs du respect de leurs volontés, le député de l'Isère Georges Colombier a déposé, le 22 novembre 2011, une proposition de loi³⁷ visant à permettre une labellisation de ces contrats, à formaliser, de manière systématique, l'affectation des sommes versées à l'organisation des obsèques, à renforcer l'information des souscripteurs et à garantir la revalorisation du capital. Cette proposition de loi incluait également la possibilité d'un accès électronique à une base de données, permettant de savoir, dans les 48h du décès, si le défunt avait souscrit une convention obsèques.

Cette proposition de loi n'a, pour l'heure, pas été débattue par l'Assemblée Nationale, mais devrait être de nouveau soumise, en fin d'année 2012, à la commission des lois. Le Défenseur des droits est favorable à cette proposition de loi, qui permettrait de clarifier le statut des conventions obsèques, et permettrait d'assurer aux souscripteurs que les sommes épargnées soient bien affectées à l'organisation de leurs obsèques, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle.

³⁶ Circulaire NOR/INT/B/06/00119/C du 20 décembre 2006 du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Economie relative aux formules de financement en prévision d'obsèques.

³⁷ Proposition de loi n°3975 du 22 novembre 2011 présentée par MM. G. Colombier et P. Gosselin (et autres), relative à la diffusion des contrats obsèques, la revalorisation du capital investi et la garantie de la qualité des prestations funéraires. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion3975.asp>.

Une meilleure information des bénéficiaires est également essentielle. La proposition de loi prévoit de permettre un accès électronique à une base de données centralisant les contrats obsèques souscrits. En effet, le délai court dans lequel les obsèques doivent être effectuées (au plus tard 6 jours après le décès) ne permet pas toujours à la famille d'avoir connaissance à temps des éventuelles polices d'assurance souscrites par le défunt. La loi du 10 décembre 2005 a, en effet, mis à la charge des assurances l'obligation de rechercher les bénéficiaires d'une assurance-vie en cas de décès. Un organisme, l'AGIRA, a ainsi été créé par la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA), pour mettre en œuvre cette obligation, qui englobe les assurances-vie souscrites dans le cadre d'un « contrat obsèques ». Toutefois, les démarches auprès de cet organisme peuvent prendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois, ce qui est contre-productif dans le cas des « contrats obsèques ».

La loi du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a introduit un article L. 2223-34-2 au sein du CGCT, créant le fichier spécifique destiné à centraliser les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance, sous réserve de l'avis de la CNIL. Toutefois, aucune disposition réglementaire n'a permis sa mise en œuvre effective. Après avoir été supprimé par l'ordonnance du 30 janvier 2009, cet article a finalement été rétabli, dans les mêmes termes, par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification du droit. La proposition de loi vise à transférer cet article au sein du code des assurances pour accélérer sa mise en œuvre.

Il est à noter qu'une autre proposition de loi a été déposée le 26 septembre 2012, visant à permettre un prélèvement direct de la somme nécessaire à l'organisation des obsèques sur le compte du défunt, si celui-ci est créditeur du montant nécessaire. Cette procédure permettrait d'éviter aux héritiers l'avance des frais funéraires, ensuite remboursés sur la succession, et peut se révéler une solution pertinente dans le cas où aucune « convention obsèques » n'a été souscrite³⁸.

« Conventions obsèques » et mode de sépulture.

La clarification du statut juridique des « conventions obsèques », très souhaitable, n'est qu'une première étape dans la rationalisation du régime juridique de ces contrats, qui constituent des outils essentiels d'expression de la volonté. La circulaire du 20 décembre 2006 détaille ainsi, de façon non exhaustive, les éléments qui peuvent être inclus au sein des contrats de prestations funéraires à l'avance.

Parmi ces éléments, deux points en particulier méritent une attention particulière, ayant trait au mode de sépulture choisi, l'inhumation ou la crémation. Les inhumations nécessitent en effet l'achat préalable d'une concession, ce qui n'est pas toujours facilité par les mairies. La crémation soulève moins de difficultés, mais la possibilité d'utiliser les « conventions obsèques » comme des éléments permettant de manifester un accord ou une opposition absolue à la crémation apparaît aujourd'hui sous-exploitée.

³⁸ Proposition de loi n°225 du 26 septembre 2012, présentée par Mme V. Louwagie et autres, visant à autoriser le prélèvement sur le compte bancaire d'une personne décédée pour le paiement des frais funéraires. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0225.asp>.

Il faut envisager tout d'abord les difficultés des entreprises de pompes funèbres en cas de choix de l'inhumation comme mode de sépulture. L'achat des concessions par les entreprises de pompes funèbres pour le compte des souscripteurs peut, à cet égard, soulever de réelles difficultés.

En effet, la circulaire du 20 décembre 2006 liste, dans son article 3.2.3, les éléments qui peuvent être inclus au sein des prestations obsèques à l'avance. Parmi ces éléments, figure notamment « l'achat ou non d'une concession en indiquant sa durée ». Figurent également au sein de cette liste, non exhaustive, les « soins de conservation », qui peuvent actuellement soulever certaines difficultés pour les défunt atteints de certaines pathologies infectieuses, qui font l'objet de développements spécifiques dans la dernière partie du présent rapport.

Concernant le problème particulier de l'achat des concessions, l'opérateur funéraire peut agir comme mandataire du souscripteur, dans le cadre d'une « convention obsèques ». Mais, dans cette démarche, celui-ci peut se heurter (et se heurte fréquemment, dans la pratique) au refus des communes de vendre des concessions par avance, alors qu'aucun décès n'est intervenu. Aucun texte ne faisant obligation aux communes de vendre des concessions, le maire peut refuser la vente d'une concession en l'absence d'un décès, afin de maintenir des espaces disponibles au sein du cimetière et d'assurer au sein de celui-ci l'inhumation des personnes qui y ont droit.

Dans ce cas, l'opérateur funéraire est dans l'impossibilité d'acquérir la concession pour le compte du souscripteur, alors même que le prix en a été versé. Cette situation place les élus et les entreprises de pompes funèbres dans une situation juridiquement fragile, la responsabilité contractuelle de l'entreprise pouvant être engagée pour non-respect des termes du contrat de prestations funéraires signé, la responsabilité de l'élu pour faute, l'article L. 2223-15 du CGCT imposant la délivrance d'une concession dès lors que le capital a été versé³⁹.

Même si aucune jurisprudence n'existe sur ce sujet, la multiplication de ce type de situations, et le nombre de « conventions obsèques » souscrites chaque année ont retenu l'attention du Défenseur des droits. Dans la mesure du possible et compte tenu de la place disponible au sein du cimetière, les mairies sont appelées à délivrer les titres de concessions sollicités dans le cadre de « conventions obsèques », afin d'éviter le développement de risques contentieux.

Par ailleurs, la « convention obsèques » prévoit, suivant les dispositions de l'article L. 2223-35-1 du CGCT, que le mode de sépulture peut faire l'objet d'un choix modifiable à tout moment, entre inhumation et crémation. Ainsi, en cas de choix d'une inhumation, ce contrat permet de manifester sans ambiguïté l'opposition du souscripteur à la crémation. Mais cette possibilité est aujourd'hui peu utilisée, la crémation n'étant envisagée que sous l'angle du mode de sépulture choisi par le souscripteur. Une opposition générale à la crémation peut en être déduite, mais une mention explicite, au sein de la « convention obsèques » permettant au souscripteur de préciser s'il s'oppose (ou non) à toute crémation, peut permettre un meilleur accomplissement de sa volonté, ainsi qu'une référence incontestable pour les communes, qui peuvent être amenées, des dizaines d'années plus tard, à reprendre la concession et donc à devoir choisir entre le transfert à l'ossuaire communal ou la crémation des restes.

³⁹ L. 2223-15 du CGCT : « Les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal (...) ».

Sous cet angle et sur cette question spécifique, qui met en jeu tant la volonté des personnes que les nécessités de la bonne gestion des cimetières, la « convention obsèques » peut constituer un mode privilégié d'information et s'inscrire comme un véritable outil de prévoyance, qui déborde le simple cadre de l'organisation des funérailles. Cette solution pourrait avoir un intérêt particulier pour les personnes décédant sans héritier connu, et dont la volonté est ainsi difficile à établir.

L'essentiel :

Le terme « convention obsèques » recouvre des réalités très diverses, l'utilisation de cette dénomination n'étant pas encadrée par le droit. La difficulté essentielle générée par cette situation est la confusion pour les particuliers, qui pensent souscrire un contrat permettant de garantir que le capital versé au bénéficiaire à leur décès sera automatiquement utilisé pour financer leurs obsèques, ce qui n'est garanti que si une clause du contrat le prévoit.

Certaines « conventions obsèques » prévoient cette clause, et garantissent ainsi l'affectation du capital à l'organisation des obsèques, mais ce cas n'est pas le plus répandu.

La proposition de loi présentée par MM. Colombier et Gosselin le 22 septembre 2011 visait à sécuriser l'utilisation du terme « convention obsèques » : les seuls contrats autorisés à se prévaloir de cette dénomination étant ceux qui incluraient une clause d'affectation du capital versé au financement des obsèques. Elle permettait également de renforcer l'information des bénéficiaires, en créant un accès électronique, dans les 48h du décès, à la base de données centralisant tous les contrats souscrits, afin que les héritiers puissent avoir connaissance de l'existence d'une telle convention.

Enfin, les « conventions obsèques » peuvent être un outil privilégié permettant de relayer la volonté des défunt, en cas d'opposition systématique à la crémation.

Au-delà de ces enjeux, une autre préoccupation a été portée à l'attention du Défenseur des droits, portant sur les demandes d'inhumations respectant les convictions religieuses des défunt.

III. L'institution d'espaces confessionnels (« carrés ») au sein des cimetières municipaux

Le terme de « carrés confessionnels » désigne un regroupement de fait, de sépultures de défunt de même religion, ceci au sein d'un même cimetière.

Le décret-loi du 23 prairial An XII prévoyait, dans son article 15, que : « *Dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier ; et dans le cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies ou fossés en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte* ». Dans les faits, ces espaces étaient partagés entre deux cultes : l'église catholique et le culte protestant, qui bénéficiaient d'un monopole pour l'organisation des funérailles. Le décret du 10 février 1806 a autorisé la communauté israélite à conserver la propriété des cimetières privés édifiés avant 1804, et a ouvert la possibilité de constituer des espaces confessionnels juifs dans les cimetières municipaux.

L'intervention de la loi du 14 novembre 1881 sur la neutralité des cimetières a remis en cause cette organisation des cimetières. Préfigurant l'arrivée de la loi du 9 décembre 1905, la loi de 1881 a abrogé l'article 15 du décret-loi du 23 prairial An XII et imposé au maire de ne plus établir de distinction entre les croyances et les cultes des défunt, dans l'exercice de ses pouvoirs de police des funérailles. Dès lors, la création d'espaces confessionnels ne peut plus être légalement autorisée par le maire.

Le principe de stricte neutralité qui s'impose aux cimetières ne permet donc plus de matérialiser des emplacements confessionnels au sein de ceux-ci, conformément aux dispositions de l'article L. 2213-9 du CGCT aux termes duquel « *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* ».

Toutefois, pour tenir compte des revendications exprimées par certaines communautés religieuses, le ministère de l'Intérieur a encouragé les maires, dans la mesure du possible, à créer ces espaces confessionnels, sans qu'un statut légal ne puisse leur être officiellement conféré (A). Ce statu quo déjà fragile risque de ne pouvoir perdurer en raison d'une probable augmentation des demandes dans les dix ou quinze prochaines années. L'actualité de cette question appelle donc un état des lieux des solutions déjà envisagées, ainsi que plusieurs propositions visant à engager le débat sur cette question, afin de préparer l'avenir (B).

A. Le statu quo fragile des « regroupements de fait »

Les espaces confessionnels des cimetières municipaux ne sont pas les seuls lieux pouvant recevoir l'inhumation de défunts souhaitant le respect de rites religieux, lors de leurs funérailles.

En effet, il existe en France de nombreux cimetières privés, notamment israélites, dont la légalité a été reconnue par le Conseil d'Etat⁴⁰. Si ces cimetières ne sont pas saturés, il est possible, sous réserve de l'autorisation du maire d'y procéder à des inhumations suivant les préceptes religieux choisis par le défunt. La Cour d'Appel d'Aix-en-Provence a toutefois rappelé dès 1971⁴¹ que la création ou l'agrandissement de cimetières privés était interdite par la législation en vigueur : dès lors, ces cimetières ne peuvent accueillir d'inhumations « confessionnelles » que dans la limite de leur capacité actuelle. Une autre possibilité ouverte aux personnes souhaitant une inhumation conforme à leurs convictions religieuses est l'inhumation en propriété privée, autorisée par les dispositions de l'article L. 2223-9 du CGCT⁴², sous réserve de l'éloignement suffisant de cette propriété des limites de la ville la plus proche et sur autorisation du préfet⁴³.

La création d'espaces confessionnels au sein des cimetières municipaux apparaît donc comme l'hypothèse privilégiée pour les personnes souhaitant que leurs obsèques et leur inhumation soient effectués en accord avec leurs convictions religieuses. Plus précisément, s'agissant de la communauté musulmane, le rituel requiert que la tombe du défunt soit orientée en direction de la Mecque. La nécessité physique de regrouper les sépultures s'impose.

Pourtant, ces espaces, comme il a été dit précédemment, ne peuvent, en l'état du droit positif, se voir reconnaître aucun statut légal. Seuls les maires, dans l'exercice de leurs pouvoirs de police des cimetières, peuvent déterminer l'emplacement des concessions, et donc créer des regroupements « de fait », au sein desquels les membres d'une même communauté religieuse sont inhumés. Ainsi, plusieurs circulaires du ministre de l'Intérieur⁴⁴ avaient encouragé cette pratique, notamment en raison de nombreuses demandes émanant de familles de religion musulmane à partir des années 60.

Toutefois, le regroupement des concessions demeure une faculté, et non une obligation pour le maire, en fonction de la place disponible au sein du cimetière. En cas de refus de délivrance d'une concession dans l'emplacement « confessionnel », le préfet ne peut substituer son appréciation à celle du maire, ainsi que le rappelle la circulaire du 19 février 2008. De plus, les parties publiques du cimetière doivent respecter une stricte neutralité, conformément à la loi du 14 novembre 1881, et

⁴⁰ CE, 13 mai 1964, « Eberstarck », n°53965, Rec. p. 288.

⁴¹ CA Aix-en-Provence, 1^{er} février 1971, « Sieur Rouquette et Association cultuelle israélite de Marseille », AJDA, 1972, p. 111.

⁴² L. 2223-9 du CGCT : « Toute personne peut être enterrée sur une propriété particulière, pourvu que cette propriété soit hors de l'enceinte des villes et des bourgs et à la distance prescrite ».

⁴³ Décret du 15 mars 1928 relatif aux mesures d'hygiène à prendre dans les opérations d'inhumations, de transports de corps, d'exhumations et de réinhumations.

⁴⁴ Circulaire n°75-603 du 28 novembre 1975 relative à l'inhumation des Français de confession musulmane ; circulaire n°91-30 du 14 février 1991 ; circulaire n°NORINTA0800038C du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture.

les prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité imposées par la loi en matière d'inhumation doivent être respectées, quelles que soient par ailleurs les croyances du défunt.

De plus, le maire ne peut refuser une autorisation d'inhumer en se fondant sur le seul avis d'une autorité religieuse, concernant l'appartenance du défunt à un culte. La jurisprudence administrative a nettement rappelé que la décision d'autorisation (ou de refus d'autorisation) d'inhumer un défunt au sein d'un cimetière municipal ne peut être motivée uniquement sur le fondement de l'appartenance réelle ou supposée de celui-ci à une religion donnée⁴⁵.

► Lors du décès accidentel de leur fils de deux ans, les époux D. ont souhaité que celui-ci soit inhumé au sein du carré israélite du cimetière de Grenoble. Le maire a refusé l'autorisation d'inhumer, au motif que la mère du petit garçon n'étant pas de confession israélite, les autorités religieuses locales lui déniaient l'appartenance à cette confession. Les parents ont saisi le tribunal administratif, qui a annulé le refus d'autorisation du maire, en rappelant que celui-ci ne pouvait intervenir que sur le fondement de considérations liées à la sauvegarde de l'ordre public et non sur l'appréciation exclusive des autorités religieuses.

Dès lors, en application stricte du droit en vigueur, les autorités religieuses ne peuvent être associées à l'administration du cimetière municipal.

Cependant, la loi du 14 novembre 1881 ne s'applique pas dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, pour lesquels le caractère confessionnel des cimetières perdure. Le maire a donc la possibilité d'instituer des carrés confessionnels, matériellement séparés des autres parties du cimetière. Cette distinction résulte, pour des motifs historiques bien connus, de la persistance du régime concordataire et du maintien en vigueur de l'article 15 du décret-loi du 23 prairial An XII. Sur le fondement de cet article, un cimetière musulman a ainsi pu être inauguré à Strasbourg en février 2012. Ce particularisme local, s'il est mal compris, peut créer une certaine incompréhension sur le reste du territoire métropolitain.

Un autre facteur d'incompréhension peut résulter du « contournement » des règles gouvernant le droit à l'inhumation, lorsqu'entre en jeu la volonté d'une inhumation au sein d'un espace confessionnel. En effet, comme il a été dit plus haut, le droit à l'inhumation est accordé par l'article L. 2223-3 du CGCT à plusieurs catégories de personnes (*« 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 »*). Or, dans un cimetière comportant un espace confessionnel, des demandes d'autorisation d'inhumer peuvent affluer de toutes les communes avoisinantes, sur le seul fondement de l'existence de cet espace. Le maire est donc libre d'accepter ou de refuser ces demandes, mais risque de se trouver contraint, du fait de son acceptation, de ne plus pouvoir assurer l'inhumation dans le cimetière municipal des personnes qui y

⁴⁵ TA Grenoble, 5 juillet 1993, « Epoux Darmon », n°922676.

ont un droit acquis par la loi. Ainsi, certains maires, après avoir créé des espaces confessionnels et accepté des demandes venant de familles d'autres communes, ont par la suite durci leur attitude, constatant un afflux de demandes sur un petit nombre de cimetières. Ces revirements sont naturellement mal ressentis.

► Le Médiateur de la République avait été saisi en 2009 d'une réclamation émanant d'une personne de confession musulmane, atteinte d'une grave maladie et souhaitant préparer ses obsèques. Habitant d'une ville de la région parisienne, il a sollicité la mairie pour acquérir une concession au sein du « carré musulman » du cimetière municipal. La mairie lui a indiqué qu'elle ne pouvait accéder à sa demande, aucun espace confessionnel n'ayant été créé au sein de ce cimetière. Eu égard à ses prérogatives, le Médiateur a dû se borner à constater une absence de dysfonctionnement administratif, le maire ayant toute liberté en matière de délivrance de concessions funéraires. L'intervention du Médiateur de la République a simplement conduit la commune sollicitée à informer le réclamant qu'un carré musulman existait dans le cimetière d'une ville voisine et que l'intéressé pouvait se rapprocher des services de celle-ci, afin de présenter sa demande à titre dérogatoire.

Néanmoins, il est nécessaire d'attirer l'attention des élus, comme des communautés religieuses, sur les protocoles d'accord négociés au niveau local pour la gestion des espaces confessionnels « de fait ». Ceux-ci, s'ils permettent de préserver le statu quo notamment en matière de respect des rites funéraires israélites et musulmans (contact avec la terre du linceul, orientation des sépultures, respect de l'opposition à la crémation, etc.), interviennent dans un cadre légal très fragile. Ainsi, une commune qui s'engagerait à créer un ossuaire confessionnel, ou à contacter certaines autorités religieuses en cas de reprise d'une sépulture abandonnée pourrait voir ses initiatives remises en cause par le juge en cas de litige.

L'Etat du droit positif se révèle facteur d'ambiguïté, ainsi que le révèle la lecture conjointe du CGCT et des circulaires du ministre de l'intérieur.

B. Pistes envisagées pour clarifier le statut des espaces confessionnels

Plusieurs initiatives ont été envisagées pour tenter de remédier à cette impossibilité de reconnaître un statut légal à ces espaces, en encourageant la concertation et les initiatives locales.

Ainsi, en 2001, un rapport conjoint du ministère de l'Intérieur et de l'Association des Maires de France, mené en association avec plusieurs représentants des sensibilités du culte musulman (dans le cadre de réflexion ayant mené à la création du Conseil Français du Culte Musulman, mis en place peu après)⁴⁶, a préconisé une série de recommandations en ce domaine, notamment l'inclusion d'espaces confessionnels lors de la création et de l'extension de cimetières intercommunaux, la mise à disposition, dans la mesure du possible, d'un local au sein du cimetière pour procéder à la toilette

⁴⁶ Groupe de travail « Lieux de culte musulmans et lieux de sépulture », Rapport final, juin 2001.

rituelle du corps, mais aussi une information des familles, par les associations musulmanes, sur la législation funéraire française et les obligations des titulaires de concessions.

En décembre 2003, les travaux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par Bernard Stasi, concluaient sur la nécessité de « prendre en compte les exigences religieuses en matière funéraire »⁴⁷.

Puis, en 2005, à l'occasion d'un nouveau rapport, les sénateurs Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf ont, pour leur part, préconisé le respect de la législation existante, estimant toutefois que le cadre incitatif prévu par les circulaires de 1975 et 1991 devait être pérennisé et encouragé⁴⁸. Le rapport rendu par la commission présidée par le professeur Jean-Pierre Machelon allait plus loin : incitant au développement d'espaces confessionnels au sein des cimetières municipaux, la commission⁴⁹ estime que l'interdiction de la création de cimetières privés devrait être revue, pour apporter une solution au problème. Cette piste n'a pas été suivie d'effet, le ministère de l'Intérieur préférant encourager, dans la ligne de ses précédentes circulaires, le statu quo des espaces confessionnels « de fait » ainsi que l'indique la circulaire du 19 décembre 2008.

Ces différentes options révèlent toutes des difficultés de mise en œuvre pratique et juridique, confirmant ainsi le point de vue du Conseil d'Etat qui, dans son rapport public pour 2004⁵⁰, a considéré que les espaces confessionnels se révélaient « impossibles en droit »⁵¹.

Il reste que l'accroissement probable des demandes d'inhumation en espace confessionnel dans les dix à quinze prochaines années laisse le problème entier.

En vue de proposer des pistes pour stabiliser juridiquement les pratiques existantes, un préalable s'impose : la nécessité de disposer de données plus précises sur le sujet.

Si le nombre de 300 « carrés confessionnels » sur le territoire est parfois évoqué, il y a lieu d'établir un recensement précis des espaces confessionnels existants, qu'il s'agisse des espaces inclus au sein des cimetières municipaux ou des cimetières privés, ainsi que leur répartition géographique. Ce recensement permettra d'évaluer précisément les besoins exprimés par les populations concernées, et de concentrer les efforts de pédagogie en direction tant des communautés que des élus, dans les secteurs où la demande est la plus forte. Un chiffre actualisé des transferts des défunt vers l'étranger, en vue d'obsèques religieuses, permettrait également de disposer de données actualisées sur les prévisions d'augmentation des demandes d'inhumations en espace confessionnel sur le territoire national.

⁴⁷ <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000725/0000.pdf>

⁴⁸ J.-P. Sueur et J.-R. Lecerf, *Sérénité des vivants et respect des défunts*, Rapp. Sénat, 2005, n°372, La Documentation Française.

⁴⁹ J.-P. Machelon, *Rapport de la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics*, 20 septembre 2006, La Documentation Française.

⁵⁰ Conseil d'Etat, « Un siècle de laïcité », Rapport public 2004, La Documentation Française.

⁵¹ Dans une vision prospective, il y a lieu de souligner une autre dimension de la question qui peut également se révéler complexe à appréhender vis-à-vis du phénomène sectaire. En effet, certaines sectes ont acquis, dans le cadre fiscal, le statut d'association cultuelle, ce qui pourrait leur ouvrir une possibilité de revendication de constitution d'espaces spécifiques.

L'objectif est de dessiner les contours de propositions de réformes en la matière, qui permettraient de concilier les volontés des défunts et le respect du principe de laïcité et ainsi de sortir d'une ambiguïté préjudiciable aux familles et aux maires.

L'essentiel :

Alors que, par le biais de simples circulaires, sont encouragés des arrangements locaux qui conduisent à l'existence d'espaces confessionnels de fait, le code général des collectivités territoriale prévoit que, hormis en Alsace-Moselle, un principe de stricte neutralité s'impose dans les cimetières publics et interdit la matérialisation d'emplacements confessionnels.

Cette ambiguïté, préjudiciable aux familles et aux maires, rend ces situations juridiquement fragiles et susceptibles d'être remises en cause.

D'ores et déjà, certaines demandes d'inhumation ne peuvent être satisfaites conduisant les familles à enterrer leurs proches dans leur pays d'origine, situations qui sont mal vécues et mal comprises.

Le nombre de ces demandes étant appelé à être croissant au cours des années à venir, il est indispensable de faire aboutir certaines des préconisations figurant dans les nombreux rapports qui ont été consacré à cette question au cours des dernières années.

Pour sa part le Défenseur des droits souhaite recueillir des témoignages de familles et d'élus, en vue de construire des propositions de réforme respectueuses des personnes, dans le cadre de la loi et du respect du principe constitutionnel de laïcité.

A cet égard, le Défenseur des droits reprend à son compte le constat formulé en 2003 par la Commission Stasi, aux termes duquel « *la laïcité ne peut servir d'alibi aux autorités municipales pour refuser que des tombes soient orientées dans les cimetières. Il est souhaitable que le ministère de l'intérieur invite au respect des convictions religieuses, notamment à l'occasion de l'expiration des concessions funéraires. En liaison avec les responsables religieux, la récupération des concessions doit se faire dans des conditions respectueuses des exigences confessionnelles, avec un aménagement des ossuaires adapté. Les collectivités pourraient se doter de comités d'éthique afin de permettre un dialogue avec les différentes communautés religieuses, et de régler les difficultés susceptibles de se poser*

 ».

IV. Soins funéraires aux personnes décédées porteuses de certaines pathologies infectieuses

Dans un article du quotidien le Monde daté du 27 juillet 2012, un article intitulé « « Embaumer le corps des défunt, une pratique en plein essor » relevait : « C'est le secteur porteur du monde funéraire : la thanatopraxie, ces soins de conservation qui permettent de préserver temporairement les défunt de la décomposition naturelle - une sorte d'embaumement à durée limitée - attire. Elle est même "victime d'un succès médiatique", à en croire Florence Fresse, déléguée générale de la Fédération française des pompes funèbres (450 entreprises, petites et moyennes) »⁵².

Ce constat croisait celui né des auditions réalisés par le Défenseur des droits au cours du printemps 2012, puisque 40% à 50% des défunt feraient l'objet de soins de thanatopraxie en France (seulement 15% à Paris).

► Le Défenseur des droits s'est penché sur cette question suite à une saisine dont il a fait l'objet en décembre 2011, dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, adressée par l'association des Elus locaux contre le sida (ELCS), au sujet de l'interdiction des soins funéraires sur les personnes décédées du VIH.

En effet, l'article 2 de l'arrêté ministériel du 20 juillet 1998 précise qu'il ne peut être délivré d'autorisation de pratiquer de soins de conservation (thanatopraxie) sur les corps de personnes décédées d'hépatite virale, de rage, d'infection à VIH, de la maladie de Creutzfeld-Jakob, et de tout état septique grave sur prescription du médecin traitant.

Afin d'identifier les leviers permettant de concilier la sécurité des professionnels et la nécessité de ne pas laisser perdurer une situation pénalisante pour les personnes décédées d'une pathologie infectieuse et pour les familles, Madame Maryvonne LYAZID, adjointe du Défenseur des droits, a lancé un cycle d'auditions individuelles avec tous les acteurs concernés (associations représentant les malades, opérateurs funéraires, professionnels de la thanatopraxie, instances consultatives (Conseil National du Sida (CNS), Haut Conseil en Santé Publique (HCSP)), pour recueillir leur avis sur les mesures à envisager afin de garantir la sécurité des professionnels de la thanatopraxie quant aux actes de conservation et encourager un meilleur encadrement des pratiques des praticiens.

Sur la période d'avril 2012 à mi-juin 2012, ont ainsi été auditionnés : le Conseil National du Sida, le directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur ès qualité Président du Conseil National des Opérations Funéraires, des représentants du Haut Conseil en Santé Publique, le Président de l'Union du Pôle Funéraire Public, le président d'Act-Up, le président de Aides, le président de l'Institut Français de Thanatopraxie, le directeur général de la santé, le directeur général du travail.

⁵² http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/07/27/embaumer-des-cadavres-metier-d-avenir_1739199_3224.html

L'audition a porté sur les questions suivantes :

- La nécessité de définir un dispositif pour garantir l'application des précautions universelles des professionnels de la thanatopraxie (formation, adoption de bonnes pratiques) ;
- La possibilité d'envisager des mesures garantissant la sécurité des professionnels, telles que le fait de réserver à des lieux adaptés les soins de conservation pour les corps infectés ;
- La possibilité de mettre en œuvre des dispositions afin de faciliter le transport du corps du domicile à un établissement médical spécialisé.

A l'issue de ces entretiens, le Défenseur des droits souhaite formuler, à l'attention des ministres chargés du travail, de la santé et de l'intérieur, les préconisations suivantes :

1 - Nécessité de la délivrance d'une information éclairée :

Cette information doit s'adresser tant aux familles, qui doivent donner leur consentement aux soins de thanatopraxie (convention d'obsèques, déclaration préalable auprès des maires...), qu'aux professionnels de santé (médecins généralistes, urgentistes, ou médecins de garde chargés de rédiger les certificats médicaux, personnels para-médicaux...). Sont concernés par cette information les soins de présentation et d'esthétiques mortuaires de restauration (qui sont autorisés pour tous les défunt sans restriction) et les soins de conservation (thanatopraxie). Il a été constaté lors des auditions un manque d'information et de communication envers les familles et une confusion fréquente chez les maires et les médecins, entre soins de présentation et soins de conservation. Cette confusion les a amenés, parfois à tort, à refuser les soins de présentation (toilette et soins esthétiques de restauration). Des soins de thanatopraxie (coûteux) ont parfois été imposés à l'entourage du défunt, alors que de simples soins de présentation étaient suffisants.

2 - Limiter les lieux dédiés à la pratique des actes de thanatopraxie aux chambres funéraires et aux chambres mortuaires en excluant le domicile du défunt :

40% à 50% des défunt feraient l'objet de soins de thanatopraxie en France (seulement 15% à Paris) et un tiers des soins de thanatopraxie est effectué à domicile. Or toutes les conditions d'hygiène et de sécurité sanitaire ne peuvent être assurées au domicile. L'exclusion du domicile a été demandée par une grande majorité des personnes auditionnées. Cette exigence s'appuie sur les modèles existant en Belgique, au Canada et aux Etats-Unis où les soins de thanatopraxie sont autorisés, y compris sur les corps de personnes décédées de certaines pathologies infectieuses. Cependant, ces interventions y sont réalisées dans des conditions beaucoup plus strictes, dans des lieux dédiés selon des protocoles adaptés. Dans la majorité des pays européens, la thanatopraxie est interdite. Par ailleurs, il a été constaté que les techniques de conservations et de réfrigération des corps des défunt ont évolué et ne justifient plus nécessairement des soins de conservation aussi invasifs que la thanatopraxie. De même, rien n'oblige à réaliser des soins de conservation (ce qui était auparavant le cas) sur un défunt, compte-tenu des délais de transport de corps avant mise en bière, passés par décret du 28 janvier 2011, de 24H à 48 H, après le décès. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose d'avoir recours à des soins de conservation.

3 - Mieux encadrer les pratiques professionnelles des thanatopracteurs pour assurer une meilleure protection des travailleurs, de l'entourage du défunt et de la population :

Dans l'article du Monde précité, le constat suivant était porté : « Secteur saturé. Donc guerre des tarifs. Donc qualité des prestations en chute libre. » Puis, de souligner que les « dérives » constatées se traduisaient par des pratiques professionnelles parfois douteuses susceptibles d'ailleurs de mettre en danger la santé même des praticiens.

Les actes de thanatopraxie ne sont pas de simples gestes de toilette et de soins esthétiques mais des actes très invasifs, sanglants avec manipulations importantes de liquides biologiques. Les thanatopracteurs, sont des professionnels très exposés à des agents pathogènes lors de leur pratique de conservation des corps. Les risques chimiques, infectieux, et ceux liés aux activités de déchets de soins (DASRI), ne sont pas suffisamment pris en compte du point de vue de la sécurité sanitaire, sans compter les risques psychologiques auxquels sont exposés ces professionnels. Il est nécessaire de mieux encadrer la thanatopraxie, les thanatopracteurs à 80% travailleurs indépendants isolés, sont mal suivis sur le plan des risques professionnels et travaillent sans mesures de sécurité adaptées (alors que la sécurité pour les autopsies, endoscopies etc. est très rigoureuse). Aussi, une réflexion doit-elle être engagée pour :

- Adapter le cas échéant les textes relatifs au droit du travail afin d'optimiser la préservation de la santé au travail. Ces professionnels ne sont pas assimilés à des professionnels de santé avec toutes les protections qui les accompagnent ;
- Vérifier que les principes de précautions universelles de l'OMS conçus à la fin des années 1980 appliqués à tous les professionnels du soin leur soient appliqués. Il faut mettre en œuvre une transposition de ces précautions et s'assurer qu'elles correspondent bien aux exigences particulières de sécurité sanitaire qu'exige la pratique de la thanatopraxie ;
- Elaborer un protocole définissant les pratiques et l'exercice professionnel des thanatopracteurs ;
- Elaborer un cahier des charges rigoureux pour la pratique des soins funéraires dans les lieux dédiés, permettrait de mieux répondre aux préoccupations de sécurité sanitaire ;
- Faire procéder si nécessaire à des inspections par l'inspection du travail, des lieux dédiés aux soins de conservation des corps, au cas où des dérives sont constatées, afin de vérifier que toutes les conditions de sécurité sont mises en œuvre, sachant que la pratique des soins de conservation est en augmentation (200 000 actes environ par an en France) ;
- Elaborer une charte de bonne conduite, qui, signée par les professionnels, les engagerait tant sur le plan éthique que sur celui du respect de la sécurité sanitaire et mettre en œuvre une démarche qualité validée par le CNOF et le HCSP ;
- Mettre en place une formation continue. Cette profession récente, avec une nouvelle promotion de 50 thanatopracteurs chaque année, et dont la formation initiale est sanctionnée par un diplôme national (et non un diplôme d'Etat), n'est pas fédérée et n'est soumise à aucune formation continue obligatoire (environ 1500 à 2000 diplômés dont 800 praticiens réguliers) ;

L'essentiel :

Alors que la pratique de la thanatopraxie prend une ampleur certaine, il apparaît indispensable d'organiser une information précise des familles et des professionnels de santé afin d'éviter les abus résultant de la désorganisation d'une profession peu réglementée. Les pouvoirs publics doivent intervenir pour encadrer cette activité.

■

A l'issue de ce rapport, le Défenseur des droits souhaite recueillir les témoignages de familles et d'élus relatifs aux différentes problématiques qui y sont abordées (un formulaire dédié est accessible sur la page d'accueil de notre site : www.defenseurdesdroits.fr).

L'enjeu consiste à prolonger cette réflexion en vue, notamment de réaliser, en lien avec l'Association des Maires de France, un guide d'informations pratiques à destination des familles ou d'envisager des propositions de réforme.