



N° 664

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 51), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *relative à la législation funéraire*,

PAR M. PHILIPPE GOSSELIN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 464 (2004-2005), 375, 386 et T.A. 111 (2005-2006).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — ACCOMPAGNER L'ESSOR DE LA CRÉMATION	8
A. UN RECOURS CROISSANT À LA CRÉMATION	9
B. ASSURER LE RESPECT DU DÉFUNT, Y COMPRIS APRÈS LA CRÉMATION	12
1. L'absence de statut législatif des cendres	12
<i>a) Les cendres ne sont pas assimilées au corps humain</i>	13
<i>b) Les problèmes causés par le vide juridique en matière de statut et de destination des cendres</i>	14
<i>c) Les dispositions du décret du 12 mars 2007 peuvent être améliorées</i>	15
2. Le renforcement de la protection du corps après la mort.....	16
<i>a) L'obligation de traiter les restes mortels avec respect, dignité et décence</i>	16
<i>b) L'interdiction du partage des cendres</i>	17
<i>c) Le respect des volontés du défunt en matière de crémation</i>	18
<i>d) Le traitement de la mort périnatale</i>	19
3. L'encadrement de la destination des cendres	20
C. DÉVELOPPER LES ÉQUIPEMENTS NÉCESSAIRES À LA CRÉMATION.....	21
1. L'augmentation des besoins en crématoriums	21
2. La création de sites cinéraires plus nombreux	23
II. — MIEUX ENCADRER LE SERVICE EXTÉRIEUR DES POMPES FUNÈBRES	24
A. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES EXIGENCES DE QUALITÉ DES PROFESSIONNELS DU SECTEUR FUNÉRAIRE	25
B. PROTÉGER LES FAMILLES DES COMPORTEMENTS ABUSIFS	26
1. La transparence des tarifs et la libre concurrence des opérateurs funéraires.....	27
<i>a) L'opacité des tarifs entrave le jeu de la concurrence - La question de la TVA...</i>	27
<i>b) Le développement de la prévoyance funéraire est un facteur de concentration des opérateurs funéraires</i>	29
2. La protection contre des pratiques commerciales abusives	30
C. ASSOULPIR LES CONDITIONS DE SURVEILLANCE DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES	31

III. — ADAPTER LES CONDITIONS DE GESTION DES CIMETIÈRES ET SITES CINÉRAIRES	32
A. L’AFFIRMATION DU CARACTÈRE PUBLIC DES CIMETIÈRES ET DES SITES CINÉRAIRES	32
B. LE RENFORCEMENT DES PRÉROGATIVES DES COMMUNES EN MATIÈRE D’ESTHÉTIQUE DES CIMETIÈRES	34
C. LA QUESTION DE LA LAÏCITÉ DES CIMETIÈRES	35
1. Le principe de la neutralité religieuse des cimetières	35
2. Les exceptions historiques	36
a) <i>Les cimetières confessionnels communaux</i>	36
b) <i>Les cimetières confessionnels privés</i>	37
3. La question de la création de carrés confessionnels	37
a) <i>La loi en vigueur ne permet pas de répondre à la demande de création de carrés confessionnels</i>	37
b) <i>La création de regroupements confessionnels de fait</i>	38
c) <i>Une éventuelle modification législative</i>	39
DISCUSSION GÉNÉRALE	40
EXAMEN DES ARTICLES	43
Chapitre premier : Du renforcement des conditions d’exercice de la profession d’opérateur funéraire	43
<i>Article premier</i> (article L. 2223-23-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d’une commission départementale des opérations funéraires..	43
<i>Article 2</i> (article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales) : Exigence de capacité professionnelle des dirigeants des opérateurs funéraires.....	46
<i>Article 3</i> (article L. 2223-25-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d’un diplôme national pour tous les agents des opérateurs funéraires	49
Chapitre II : De la simplification et de la sécurisation des démarches des familles ..	51
<i>Article 4 A</i> (article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales) : Droit à la sépulture dans le cimetière d’une commune pour les Français établis hors de France inscrits sur la liste électorale de cette commune	51
<i>Article 4</i> (article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement des obligations de surveillance des opérations funéraires	53
<i>Article 5</i> (article L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales) : Harmonisation nationale du taux des vacations funéraires.....	56
<i>Article 6</i> (article L. 2223-21-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Instauration de devis-types par les communes.....	57
<i>Article 7</i> (article L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales) : Précision de la durée d’interdiction du démarchage commercial.....	60

<i>Article additionnel après l'article 7</i> (article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales) : Rémunération du capital versé par le souscripteur d'un contrat de prestations d'obsèques.....	61
<i>Article 8</i> (article L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales) : Confirmation de la neutralité des établissements de santé en matière funéraire	62
Chapitre III : Du statut et de la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation	64
<i>Article 9</i> (article 16-1-1 [nouveau] du code civil) : Obligation de respect à l'égard des restes des personnes décédées, y compris à la suite d'une crémation.....	64
<i>Article 10</i> (article 16-2 du code civil) : Pouvoirs du juge civil pour prévenir ou faire cesser les atteintes illicites au corps humain.....	67
<i>Article 11</i> (article 225-17 du code pénal) : Élargissement des délits de violation et de profanation de sépulture aux urnes cinéraires.....	68
<i>Article 12</i> (article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales) : Obligation de créer un site cinéraire dans les cimetières des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants	69
<i>Article 13</i> (article L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales) : Caractéristiques des sites cinéraires	72
<i>Article additionnel après l'article 13</i> (article L. 2223-9 du code général des collectivités territoriales) : Inhumation d'une urne cinéraire dans une propriété privée.....	73
<i>Article 14</i> (articles L. 2223-18-1 à L. 2223-18-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Destination des cendres issues d'une crémation.....	73
<i>Article 15</i> (article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales) : Encadrement du recours à la délégation de service public pour la création et la gestion de sites cinéraires – Encadrement de la création et de l'extension de crématoriums	83
<i>Article 16</i> (article L. 2223-40-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Élaboration d'un schéma régional des crématoriums.....	85
Chapitre IV : De la conception et de la gestion des cimetières	90
<i>Article 17</i> (article L. 2213-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Fixation de règles esthétiques dans les cimetières	90
<i>Article 18</i> (article L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales) : Droit pour toute personne à s'opposer à la crémation de ses restes.....	93
<i>Article 19</i> (article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales) : Droit pour le maire de faire procéder à la crémation d'une personne dont les obsèques sont prises en charge par la commune si cette personne en a exprimé la volonté	95
Chapitre V : Dispositions diverses et transitoires.....	97
<i>Article 20</i> (article 279 du code général des impôts) : Taux de TVA applicable aux opérations funéraires	97
<i>Article 21</i> : Délai de deux ans pour réaliser les sites cinéraires obligatoires et les schémas régionaux de crématoriums.....	98

<i>Article 22</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires	98
<i>Article 23</i> : Compensation des charges nouvelles	102
TABLEAU COMPARATIF	105
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	125
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	131
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	133

*« La mort constitue, pour la pensée,
un objet nécessaire et impossible »*

André Comte-Sponville

MESDAMES, MESSIEURS,

Chaque année surviennent en France plus d'un demi million de décès, qui concernent autant de familles.

C'est un sujet toujours difficile car sans doute la mort nous renvoie-t-elle à l'idée de notre propre disparition ou de celle d'un proche. Longtemps au milieu de la vie, si l'on peut dire, la mort est désormais, au cours du XX^{ème} siècle, de plus en plus exclue du monde des vivants et se réfugie à l'hôpital. Le scandale qu'elle représente est pour beaucoup insupportable.

Pendant, malgré le déni dont elle peut faire l'objet dans nos sociétés contemporaines, la mort cristallise aussi bien les émotions humaines que les relations sociales et les croyances philosophiques et religieuses.

Les normes juridiques sont dès lors indissociables des représentations et des valeurs qui imprègnent une société, ce qui explique l'assertion selon laquelle une société se juge à la manière dont elle traite ses morts.

En France, l'activité funéraire relève en grande partie d'une mission de service public qui comprend, d'une part, le service extérieur des pompes funèbres et, d'autre part, les prérogatives communales en matière de cimetières et de crématoriums.

Le service extérieur des pompes funèbres se définit par opposition au service intérieur des pompes funèbres, assuré par les associations culturelles⁽¹⁾. Il comprend les prestations énumérées par l'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales : le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, la fourniture des housses, cercueils et urnes cinéraires, les chambres funéraires, les corbillards et la fourniture des personnels, objets et prestations nécessaires aux obsèques.

(1) L'article L. 2223-29 attribue aux « fabriques et consistoires » le « droit exclusif de fournir les objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration intérieure et extérieure de ces édifices ». En pratique, ce monopole n'est toutefois pas exercé car les fabriques et consistoires ne sont plus reconnues ailleurs qu'en Alsace-Moselle depuis la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État.

Le service extérieur des pompes funèbres a été ouvert à la concurrence par la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire, sans perdre sa qualité de service public. La loi a pris acte de l'apparition d'opérateurs privés, quelquefois délégataires des communes, et a instauré une concurrence réglementée dans l'intérêt des familles. Les opérateurs funéraires sont ainsi soumis à des conditions d'habilitation, à des autorisations et à une surveillance justifiées par le caractère de service public.

Le service extérieur des pompes funèbres occupe aujourd'hui 3 000 entreprises, emploie 17 000 personnes et réalise un chiffre d'affaires d'environ 1,5 milliards d'euros. Il convient également de prendre en compte les prestations complémentaires telles les plaques funéraires, les travaux d'imprimerie, les fleurs et surtout la marbrerie funéraire. Malgré l'ouverture à la concurrence, le secteur comprend encore de nombreuses régies communales en activité, qui sont soumises aux mêmes exigences que les entreprises. En 2004, sur 13 000 opérateurs funéraires habilités, on comptait ainsi 11 000 entreprises et 2 000 régies.

La création et la gestion de cimetières, à la différence du service extérieur des pompes funèbres, continuent à relever d'un monopole public communal, de même que les crématoriums.

Quinze ans après la loi du 8 janvier 1993 précitée, l'Assemblée nationale est appelée à examiner, en première lecture, la proposition de loi relative à la législation funéraire adoptée par le Sénat le 22 juin 2006. Ce texte est issu de deux propositions de loi déposées au Sénat par M. Jean-Pierre Sueur respectivement en juillet 2005 et en juin 2006⁽¹⁾. La première proposition de loi tend à définir un statut des cendres et à encadrer le devenir de celles-ci. La seconde tend à mettre en œuvre les propositions de la mission d'information sénatoriale sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, qui a rendu son rapport le 31 mai 2006⁽²⁾.

I. — ACCOMPAGNER L'ESSOR DE LA CRÉMATION

La loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles a accordé à chacun le droit de décider des conditions de ses funérailles. L'article 3 de cette loi, toujours en vigueur, dispose ainsi que « *Tout majeur ou mineur émancipé, en état de tester, peut régler les conditions de ses funérailles, notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à leur donner et le mode de sa sépulture. Il peut charger une ou plusieurs personnes de veiller à l'exécution de ses dispositions. Sa volonté, exprimée dans un testament ou dans une déclaration faite en forme testamentaire, soit par-devant notaire, soit sous signature privée, a la*

(1) Proposition de loi sur le statut et la destination des cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation, n° 464, 7 juillet 2005 ; proposition de loi relative à la législation funéraire, n° 375, 6 juin 2006.

(2) Jean-Pierre Sueur et Jean-René Leckerf, Rapport d'information fait au nom de la commission des Lois par la mission d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 372, 31 mai 2006.

même force qu'une disposition testamentaire relative aux biens, elle est soumise aux mêmes règles quant aux conditions de la révocation ». À défaut d'une telle déclaration, la volonté du défunt peut être recherchée par d'autres moyens. Si cette volonté ne peut être établie, il revient aux membres de la famille de choisir le mode de sépulture. Le mode de sépulture choisi par le défunt ou sa famille ne doit toutefois pas être contraire aux lois et règlements ou irréalisable. Le défunt peut ainsi choisir entre l'inhumation, la crémation, le legs de son corps à la science et, bien que cette pratique soit tombée en désuétude, l'immersion ⁽¹⁾.

A. UN RECOURS CROISSANT À LA CRÉMATION

La crémation n'est pas une idée nouvelle en Europe et en France.

Ainsi, entre les X^{ème} et VII^{ème} siècle avant Jésus-Christ, les Tyriens ont incinéré leurs morts. Les restes étaient déposés dans des urnes enfoncées dans le sol, le plus souvent avec quelques vases et terres cuites, des statuettes et des maquettes. La pratique funéraire en Phénicie est ainsi marquée par la coexistence de la crémation et de l'inhumation.

Aux I^{er} et II^{ème} siècles de notre ère, les Romains la pratiquaient majoritairement avant qu'elle ne soit supplantée par l'inhumation, pour disparaître au V^{ème} siècle sans doute sous l'influence de la christianisation.

Elle eut également cours en Gaule, et c'est Charlemagne, dans un capitulaire de 789, qui l'interdit officiellement dans son empire.

Il fallut attendre plus d'un millénaire pour voir réapparaître l'idée et sa pratique.

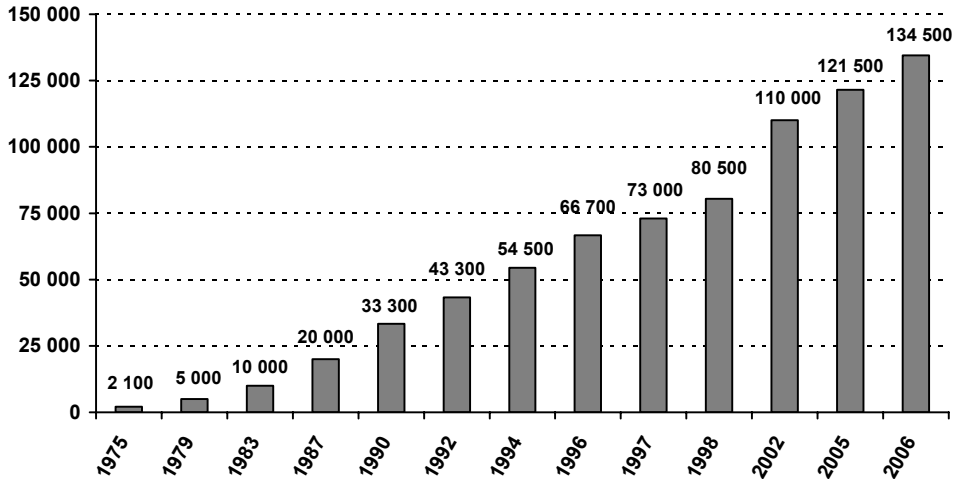
En effet, c'est à la fin du XIX^{ème} siècle qu'est né le discours crématisiste. En France, la crémation est autorisée depuis le décret d'application de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles ⁽²⁾. Cette pratique est restée longtemps marginale par rapport à la tradition française consistant à enterrer les morts. Elle ne représentait ainsi que 0,4 % des obsèques en 1979. Elle a toutefois connu depuis une trentaine d'années une progression très rapide et concerne aujourd'hui plus d'un quart des décès en France. Cette proportion atteint 35 % dans les plus grandes agglomérations comme Paris ou Lyon, tandis qu'elle reste plus faible en zone rurale ⁽³⁾.

(1) La cryogénéisation, en revanche, n'est pas un mode de sépulture autorisé, comme l'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 29 juillet 2002.

(2) Décret du 27 avril 1889 portant règlement d'administration publique déterminant les conditions applicables aux divers modes de sépulture.

(3) Le taux de crémation est inférieur à 8 % en Picardie, en Auvergne, en Franche Comté et dans le Limousin.

NOMBRE ANNUEL DE CRÉMATIONS EN FRANCE



Source : Association française d'information funéraire.

Les explications de ce recours croissant de la crémation sont diverses. On peut notamment identifier des raisons :

— financières, la crémation étant moins coûteuse que l'inhumation. Le coût d'une crémation varie approximativement entre 1 400 et 2 000 euros, soit un montant inférieur de 30 à 40 % à celui d'une inhumation. En outre, elle n'impose pas les mêmes contraintes d'entretien d'une sépulture ;

— psychologiques, en raison du déclin de la perception du corps comme sacré. L'idée morbide de la décomposition et le progrès d'une vision hygiéniste incitent nombre de personnes à opter pour la crémation ;

— religieuses. Si les églises protestantes calvinistes et luthériennes ont autorisé la crémation depuis 1898, l'interdiction édictée par l'Église catholique en 1886 n'a été levée qu'en 1963 ⁽¹⁾. On notera cependant que la crémation est exclue chez les juifs, les musulmans et les orthodoxes ;

— sociologiques, liées à l'éclatement des familles, à l'accroissement du nombre de décès intervenus à l'hôpital et à l'augmentation de la mobilité conjugée à la perte du sentiment d'appartenance à une commune. L'exode rural joue notamment un rôle important, compte tenu du manque de places dans les cimetières urbains, où des concessions à perpétuité sont rarement proposées et qui sont perçus comme difficilement accessibles, surpeuplés, anonymes et peu propices au

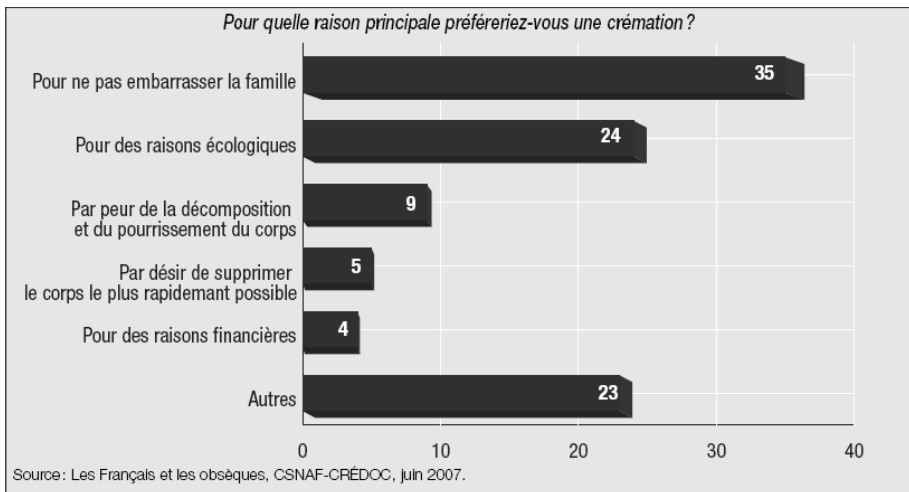
(1) La crémation est acceptée par l'Église catholique sous réserve qu'elle n'ait pas été choisie pour des raisons contraires à la doctrine chrétienne et qu'elle ne manifeste pas une mise en cause de la foi dans la résurrection.

recueillement. On observe également un déclin de la dimension sociale des obsèques, les funérailles revêtant un caractère plus « privé » ;

— matérielles, la multiplication du nombre de crématoriums depuis une trentaine d'années ayant supprimé l'un des obstacles à la crémation.

Selon une enquête réalisée par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), 35 % des personnes préférant faire l'objet d'une crémation indiquent comme raison principale la volonté de ne pas embarrasser la famille.

RAISONS MOTIVANT LE CHOIX DE LA CRÉMATION



Le taux de crémation en France reste inférieur à celui constaté dans de nombreux pays européens, notamment du nord et du centre de l'Europe. Il devrait cependant progresser dans les années à venir en raison de la vision plus favorable de la crémation dans les jeunes générations.

TAUX DE CRÉMATION DANS LES PAYS EUROPÉENS

Pays	Taux de crémation
République Tchèque	77 %
Suisse	75 %
Danemark	73 %
Grande-Bretagne	73 %
Suède	71 %
Pays-Bas	52 %
Slovénie	49 %
Allemagne	43 %
Luxembourg	39 %
Belgique	37 %
Hongrie	34 %
Norvège	33 %
Finlande	29 %
France	27 %
Autriche	23 %
Espagne	18 %
Islande	16 %
Italie	10 %
Irlande	7 %
Portugal	4 %

Source : Association française d'information funéraire.

Le développement de la crémation a été à l'origine de mutations profondes du regard porté sur le devenir du corps après la mort. Il a remis en cause la pratique traditionnelle consistant à isoler les morts dans un cimetière, qui répondait principalement à des considérations d'hygiène et de salubrité. Or, cette pratique avait favorisé la consécration d'un « droit au repos éternel » se concrétisant par la protection légale des sépultures et le souci d'éviter les exhumations qui ne soient pas absolument nécessaires.

B. ASSURER LE RESPECT DU DÉFUNT, Y COMPRIS APRÈS LA CRÉMATION

1. L'absence de statut législatif des cendres

Le développement de la crémation a fait apparaître les lacunes de la législation en matière de cendres et, plus largement, de statut du corps après la mort. Certaines pratiques apparues dans le silence de la loi peuvent être jugées peu compatibles avec les traditions françaises en matière de destination des dépouilles mortelles.

a) Les cendres ne sont pas assimilées au corps humain

Les dispositions législatives faisant référence au corps humain ne sont pas applicables aux cendres d'une personne ayant fait l'objet d'une crémation.

En particulier, la jurisprudence considère que l'urne funéraire contenant les cendres d'un défunt fait l'objet d'un droit de propriété de la famille du défunt. Cela signifie que le principe d'indisponibilité ou extrapatrimonialité du corps humain énoncé à l'article 16-1 du code civil, qui dispose que « *le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial* », ne s'applique pas aux cendres. Les cendres ne sont donc pas considérées comme un élément du corps humain.

Si l'urne funéraire est un objet, la jurisprudence lui a toutefois reconnu quelques caractéristiques particulières. Ainsi, le juge civil a considéré que l'urne funéraire était une copropriété familiale indivise pour juger que le changement de sépulture d'une urne nécessite l'accord de tous les indivisaires. Cette copropriété familiale a été qualifiée d'inviolable et sacrée ⁽¹⁾, devant être un objet de respect eu égard à l'interdiction des atteintes à la dignité de la personne humaine.

Sur le fondement de cette jurisprudence, le ministère de l'intérieur a estimé que les urnes funéraires étaient soumises au régime des « souvenirs de famille » ⁽²⁾, qui échappent aux règles habituelles de partage. En cas de désaccord entre les membres de la famille, il revient donc au juge de décider de leur attribution.

Il est également revenu à la jurisprudence de décider si le dépôt d'une urne dans un columbarium obéissait aux mêmes règles qu'une inhumation. Le juge a estimé que tel n'était pas le cas, ce qui permet à l'un des propriétaires de l'urne de la retirer du columbarium pour l'emporter chez lui sans formalité particulière, et notamment sans l'autorisation des autres co-propriétaires ⁽³⁾. La jurisprudence considère toutefois que le bénéficiaire d'un emplacement dans un columbarium bénéficie des mêmes droits que le titulaire d'une concession ⁽⁴⁾.

Une partie de la doctrine est opposée à cette vision et estime que les cendres sont assimilables au corps humain et, à ce titre, indisponibles.

La liberté de disposition des cendres peut s'expliquer par deux différences importantes par rapport à la dépouille mortelle. D'une part, les impératifs d'hygiène et de salubrité ne les concernent pas de la même façon puisqu'elles ne

(1) TGI Lille, 23 septembre 1997.

(2) Sont qualifiés de souvenirs de familles les objets qui ne peuvent être aliénés en raison de leur valeur essentiellement morale et des liens juridiques qui les unissent à la famille. Les décorations, armes ou portraits de famille en font partie.

(3) TGI Lille, 23 septembre 1997. Cet arrêt indique notamment que « Le fait pour le dépositaire de retirer l'urne de son emplacement prévu au columbarium et de l'emporter chez lui ne constitue pas une atteinte illicite au droit des autres copropriétaires »

(4) TA Lille, 30 mars 1999, Tillieu c/ Commune de Mons-en-Baroeul.

subissent pas de décomposition. D'autre part, l'urne est un objet mobilier et peut facilement être déplacée.

Par ailleurs, l'urne funéraire n'est pas protégée des violations éventuelles car elle ne bénéficie pas de la même protection que les sépultures, de même que les cendres qu'elle contient ne sont pas assimilées au cadavre aux yeux de la loi. Briser une urne ne constitue donc pas un délit de violation ou de profanation de sépulture ⁽¹⁾.

b) Les problèmes causés par le vide juridique en matière de statut et de destination des cendres

Le caractère très elliptique de la législation en matière de cendres issues d'une crémation a été source de nombreuses difficultés lors de contentieux familiaux et, parfois, de comportements peu respectueux de la dignité humaine.

D'une part, l'absence d'encadrement de la destination des cendres a permis une véritable « privatisation » des cendres, ces restes mortels faisant l'objet d'une captation dans la sphère intime au détriment de la sphère sociale.

Ainsi, à l'issue d'une crémation, la plupart des familles conservent l'urne à leur domicile, la plupart du temps faute de savoir que faire d'autre. Or on constate très fréquemment, quelques temps plus tard, une diminution de l'intérêt porté à l'urne, voire une gêne. Une fois le deuil achevé, la présence de l'urne devient, en effet, difficile à supporter d'un point de vue psychologique. En outre, les évolutions sociologiques telles que l'éclatement et la recomposition des familles sont source de précarité des urnes conservées au domicile. Le devenir d'une urne funéraire est particulièrement incertain lorsque la personne qui l'a en dépôt décède, l'urne se retrouvant alors *de facto* dans la succession. C'est ainsi que certaines urnes ont été jetées dans des décharges, abandonnées dans la nature, proposées dans des brocantes ou retrouvées sur des plages après avoir été jetées à la mer.

La possibilité de disposer librement des urnes et des cendres a également exacerbé des conflits familiaux, dont certains ont dégénéré en véritables guerres judiciaires. Des familles se sont disputées la « propriété » de l'urne, qui quelquefois était gardée par un membre de la famille qui en empêchait l'accès aux autres. D'autres ont mal vécu la dispersion des cendres qui les a privés de lieu de mémoire, alors même qu'un tel lieu est important pour le travail de deuil. En outre, en dehors de la famille proche du défunt, d'autres personnes peuvent souhaiter se recueillir devant les restes d'une personne. Le cimetière public garantit ce droit et assure ainsi la mémoire du défunt. En revanche, lorsqu'une urne funéraire est remise à la famille, les personnes extérieures à la famille ignorent généralement son sort. Le lieu de dépôt ou de dispersion reste souvent secret. Certains proches du défunt monopolisent ainsi le droit de se recueillir à proximité des restes du défunt, ce qui est permis à toute personne en cas de sépulture classique.

(1) CA Douai, 1^{ère} ch., 7 juillet 1998.

D'autre part, la mission d'information sénatoriale sur le bilan et les propositions de la législation funéraire a constaté que l'absence d'assimilation des cendres aux éléments ou aux produits du corps humain les prive des dispositions protectrices prévues en matière de bioéthique et de respect des morts. Si les cendres ne sont pas assimilées au corps humain, elles sont donc un objet comme un autre du point de vue de la loi. La mission d'information relève ainsi certains comportements jugés inadmissibles tels que le partage des cendres, leur transformation en bijou ou leur mélange à de la peinture pour en faire un tableau. Certaines entreprises ont par ailleurs créé des sites cinéraires privés, au mépris du monopole public sur les cimetières qui seul peut garantir leur pérennité. Or, même si les cendres ne sont pas un cadavre, il paraît choquant de les considérer comme une chose et non comme des restes humains.

Ces problèmes ont entraîné la formation d'un groupe de travail sur le statut des cendres au sein du Conseil national des opérations funéraires (CNOF). Les réflexions de ce groupe de travail ont mis en évidence un relatif consensus sur la nécessité de mieux protéger les cendres, même si les opinions divergent quant aux modalités concrètes de cette protection. Sur la base de ces réflexions, les destinations possibles des cendres ont été encadrées par décret.

c) Les dispositions du décret du 12 mars 2007 peuvent être améliorées

Le ministre délégué aux collectivités territoriales a défini le devenir des cendres par le décret n° 2007-328 du 12 mars 2007 relatif à la protection des cendres funéraires.

Ce décret a essayé de mettre fin au vide juridique sur la destination des cendres et tenté de concilier l'impératif de respect de la dignité des cendres humaines avec la liberté de choix pour l'organisation de ses funérailles. Le choix des destinations possibles des cendres est encadré plus strictement, sauf lorsque le défunt a choisi, de son vivant, le devenir de ses cendres.

En l'absence de volonté exprimée par le défunt, la seule destination possible des cendres est le cimetière ou le site cinéraire public. À l'issue de la crémation, l'urne contenant les cendres est remise à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, qui peut choisir entre l'inhumation dans une sépulture du cimetière, le dépôt dans une case de columbarium, la dispersion dans le jardin du souvenir d'un cimetière ou d'un site cinéraire et le scellement sur un monument funéraire dans un cimetière ou un site cinéraire.

En revanche, si le défunt en a exprimé la volonté, ses cendres peuvent recevoir les mêmes destinations qu'avant l'adoption du décret. Elles peuvent ainsi être inhumées ou déposées dans une propriété privée ou encore être dispersées en pleine nature.

Si ce décret définit les destinations des cendres, il ne leur confère pas de statut particulier comparable à celui de la dépouille mortelle car une telle mesure ne peut relever que de la loi.

2. Le renforcement de la protection du corps après la mort

Il est apparu nécessaire de clarifier les règles juridiques applicables au corps humain après la mort, qui découlent aujourd'hui principalement de la jurisprudence. L'assimilation des cendres à la dépouille mortelle permet en outre d'apporter des garanties éthiques face à l'essor de la crémation.

a) L'obligation de traiter les restes mortels avec respect, dignité et décence

Le principe constitutionnel de dignité de la personne humaine a plusieurs implications en matière de statut du corps humain. La loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain, l'une des lois dites « de bioéthique », a notamment affirmé les principes du droit de chacun au respect de son corps, d'inviolabilité, d'intégrité et d'indisponibilité du corps humain. Le corps est donc hors commerce et protégé contre les atteintes.

La question de l'application de ces principes au corps humain mort reste en suspens. Il n'est pas certain que le principe de dignité de la personne humaine s'applique à la dépouille mortelle, simple enveloppe charnelle n'abritant plus une personne humaine. En outre, un défunt n'a plus de personnalité juridique et donc de droits ; il ne saurait faire valoir de droit au respect de son corps. Toutefois, certaines décisions juridictionnelles ont avancé que le droit au respect du corps ne cesse pas avec la mort. Le corps qui a été une personne humaine ne saurait, en effet, être considéré comme une simple chose. Il revêt un caractère sacré, comme en témoigne l'existence de délits d'« atteintes au respect dû aux morts » tels que la violation de sépulture⁽¹⁾. L'**article 9** de la proposition de loi confirme cette spécificité du corps humain en disposant que le respect du corps humain ne cesse pas avec la mort et en prescrivant de traiter les restes mortels avec « respect, dignité et décence ». Pour garantir l'effectivité de ces principes, l'**article 10** permet de saisir le juge pour que celui-ci empêche ou fasse cesser une atteinte illicite au corps d'un défunt, comme il le peut déjà pour les vivants.

Pour mettre fin aux atteintes à la dignité des cendres, l'**article 9** de la proposition de loi qualifie les cendres issues d'une crémation de « restes mortels ». Elles sont donc totalement assimilées à la dépouille mortelle, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La jurisprudence considère, en effet, que les cendres sont le résidu indivisible d'un corps et non un élément de celui-ci. Les dispositions relatives au corps humain, notamment en termes d'indisponibilité, ne leur sont donc pas applicables dans l'état du droit. Désormais, elles feront l'objet d'une obligation de respect, comme le prévoient déjà, par exemple, les législations belge, suisse ou espagnole. Dans la même logique d'alignement sur les règles applicables aux corps inhumés, l'**article 11** assimile la violation ou la profanation d'une urne cinéraire à une violation ou profanation de sépulture.

(1) Les articles 225-17 à 225-18-1 du code pénal, relatifs aux délits de violation et de profanation de sépulture et d'atteinte à l'intégrité d'un cadavre, sont regroupés au sein d'une section intitulée : « Des atteintes au respect dû aux morts ».

b) L'interdiction du partage des cendres

La question de la licéité du partage des cendres, en l'absence de texte, fait aujourd'hui l'objet d'incertitudes juridiques.

Si les cendres ne sont qu'une propriété familiale indivise, leur partage doit être possible si cette décision est prise à l'unanimité des indivisaires. Cela suppose que le principe de l'indivisibilité du corps humain ne s'appliquerait pas aux cendres, qui sont indifférenciées, contrairement aux parties d'un corps humain. M. François Bouis, président de la Chambre syndicale nationale de l'art funéraire, a ainsi fait remarquer lors de son audition par votre rapporteur que prélever une partie des cendres apparaît beaucoup moins choquant que couper un membre d'un cadavre.

Aujourd'hui, aucune disposition législative n'interdit le partage des cendres. Une personne pourrait donc exprimer la volonté de voir ses cendres partagées après son décès, en s'appuyant sur le principe de liberté d'organisation des funérailles, sous réserve que les modalités choisies ne soient pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Certaines juridictions ont également admis le partage des cendres à la demande des membres de la famille⁽¹⁾. Le Gouvernement a adopté la même interprétation des dispositions législatives en vigueur dans une réponse ministérielle du 9 avril 1990, en indiquant qu'« *il ne paraît y avoir aucun inconvénient à ce que les cendres de deux ou plusieurs corps incinérés soient rassemblées dans une même urne, ou bien que les cendres d'une même personne soient déposées dans plusieurs urnes distinctes* ». Cette position gouvernementale n'a pas été évoquée dans le décret du 12 mars 2007 précité, qui reste muet sur ce point.

D'autres juridictions se sont opposées au partage des cendres, mais sans invoquer l'indivisibilité du corps humain. Ainsi, certains juges ont refusé des partages au motif que les dispositions du code général des collectivités territoriales prévoient le recueil des cendres dans « *une urne* »⁽²⁾ ou au motif que la mémoire du défunt ne serait pas mieux préservée par une double sépulture⁽³⁾.

Devant ces jurisprudences contradictoires, il apparaît important de clarifier la situation.

L'**article 14** de la proposition de loi interdit explicitement le partage des cendres en précisant que celles-ci sont « *en leur totalité* » conservées dans une urne ou dispersées dans un jardin du souvenir ou en pleine nature.

(1) CA Paris, ord. 27 mars 1998, Cts D. c/ Vve D. et A.

(2) CA Douai, 7 juillet 1998.

(3) CA Montpellier, 23 novembre 2001. L'espèce concernait un couple divorcé qui souhaitait se partager les cendres de son enfant mineur.

c) Le respect des volontés du défunt en matière de crémation

Le respect du défunt se traduit également par l'obligation de respecter ses dernières volontés en matière de funérailles, consacrée par la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles.

Le droit français est particulièrement respectueux de la volonté du défunt. À la suite d'un décès, le respect de cette volonté est généralement assuré par la famille ou les proches du défunt, qui organisent les funérailles. Si leur choix est contraire à la volonté connue du défunt, plusieurs dispositions tendent à faire primer cette dernière. Le maire peut refuser de délivrer les autorisations demandées. D'autres proches du défunt peuvent également s'opposer au choix de la personne chargée de pourvoir aux funérailles en saisissant le tribunal d'instance, qui jusqu'en 2005 devait statuer en un jour⁽¹⁾. Il convient également de rappeler que l'article 433-21-1 du code pénal punit de six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende le fait de donner aux funérailles un caractère contraire à la volonté du défunt.

Les règles applicables lorsque les obsèques d'une personne sans ressources sont prises en charge par la commune sont toutefois plus ambiguës. Lorsqu'une personne est dépourvue de ressources suffisantes, l'article L. 2213-7 du code général des collectivités territoriales prescrit au maire de pourvoir d'urgence à l'inhumation décente du défunt sans distinction de culte ni de croyance, ce qui semble exclure la crémation. Ces dispositions doivent toutefois être conciliées avec le principe de liberté des funérailles. Ainsi, si des proches du défunt font part de son souhait d'être incinéré ou d'avoir une cérémonie religieuse, le maire devrait logiquement respecter cette volonté sauf à encourir la sanction pénale précédemment évoquée. Afin de remédier à cette incohérence, l'article 19 de la proposition de loi autorise le maire à faire procéder à la crémation du corps si le défunt en a exprimé la volonté.

Des problèmes de respect de la volonté du défunt peuvent également se poser lors des exhumations faisant suite à une reprise de sépulture. Ces exhumations sont normalement suivies d'une réinhumation immédiate dans un ossuaire, mais le maire peut également choisir de faire procéder à la crémation des restes exhumés⁽²⁾. Cette possibilité a été introduite pour remédier au problème de saturation des ossuaires dans certaines communes, voire pour des raisons de salubrité publique. Les crémations administratives paraissent cependant peu respectueuses des dernières volontés du défunt. De nombreuses personnes peuvent être opposées à la crémation, notamment pour des raisons religieuses car les religions juive et musulmane prohibent la crémation. Un récent projet d'exhumations et de crémations administratives dans les cimetières parisiens a d'ailleurs provoqué une forte émotion de la communauté juive. De manière plus générale, on peut logiquement

(1) Cette contrainte de délai figurant à l'article R. 321-12 du code de l'organisation judiciaire a été supprimée par le décret n° 2005-460 du 13 mai 2005 relatif aux compétences des juridictions civiles, à la procédure civile et à l'organisation judiciaire.

(2) Cette possibilité est prévue par l'article L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales,

supposer qu'une forte proportion de personnes ayant choisi d'être inhumées ne souhaitaient pas faire l'objet d'une crémation. Pour assurer un meilleur respect des volontés des défunts, l'**article 18** de la proposition de loi restreint la crémation administrative aux cas d'absence d'opposition connue ou attestée du défunt à la crémation. Il prescrit également de distinguer, au sein de l'ossuaire, les restes des personnes opposées à la crémation, par exemple en créant un deuxième ossuaire.

En revanche, la proposition de loi n'aborde pas le problème de la crémation des personnes décédées à l'étranger, qui a été signalé à votre rapporteur au cours des auditions. Lorsque le corps d'une personne franchit une frontière, il doit être placé dans un cercueil hermétique en zinc, pour des raisons d'hygiène et de prévention des trafics illicites. Or, à l'arrivée sur le territoire français, un opérateur funéraire ne peut ni incinérer le cercueil, le zinc ne se prêtant pas à la crémation, ni changer le corps de cercueil sous peine de commettre une violation de sépulture. Il en résulte que la crémation ne peut pas être pratiquée quand bien même elle serait le choix du défunt. Il serait souhaitable que le gouvernement adapte la réglementation pour autoriser l'utilisation de cercueils hermétiques dans des matières combustibles autres que le zinc.

d) Le traitement de la mort périnatale

La question de la mort périnatale n'est pas abordée dans la proposition de loi.

Peut-être ne doit-elle pas l'être dans un cadre législatif, mais dans un cadre moins symbolique. Quelle qu'en soit la forme, une réponse est cependant nécessaire.

Votre rapporteur souhaite donc que cette question, qui a été abordée lors des auditions, ne soit pas passée sous silence.

Le traitement de la mort périnatale, en France, n'est pas toujours digne. L'affaire de l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul, où des centaines de fœtus, dont des enfants dotés d'un état civil, se sont retrouvés dans des bocaliers alors qu'ils auraient dû être inhumés ou crématisés, a montré le besoin d'une évolution.

Il arrive encore trop souvent que des mères venant de perdre leur enfant, à la suite d'une interruption médicale de grossesse ou après une fausse couche, se voient proposer par la structure dans laquelle elles se trouvent, que « l'établissement s'en occupe », sans que la possibilité de réaliser des obsèques soit vraiment envisagée.

Dans ce cas, les procédures mises en œuvre sont celles destinées à l'élimination des pièces anatomiques, c'est-à-dire les membres amputés et les pièces anatomiques d'origine humaine identifiables. Les corps sont emmenés dans des caisses ou des fûts plastiques, parfois « en vrac », dans des véhicules spécialisés au losange jaune destinés au transport des « matières dangereuses à risques infectieux » et crématisés collectivement.

Il n'est pas rare qu'aucun lieu de souvenir ne soit organisé. Or cette impossibilité d'entreprendre un travail de deuil n'est pas sans conséquences psychologiques pour les parents et peut avoir des conséquences inattendues sur la fratrie éventuelle.

Cette situation est relativement nouvelle eu égard au bouleversement qu'a connu la société en matière de contraception, de procréation et de natalité infantile⁽¹⁾. La conception d'un enfant se fait de plus en plus tard. Elle est maintenant un projet qui devient très tôt une réalité, tant pour la mère que pour le père avec, notamment, les tests de grossesse et les échographies.

Passée la période pendant laquelle s'exerce le droit à l'avortement, douze semaines de grossesse, et sans remettre en cause la loi de 1975, le minimum souhaitable serait d'appliquer aux petits corps concernés les règles de « respect, dignité et décence » que l'on veut appliquer aux cendres issues de la crémation.

3. L'encadrement de la destination des cendres

L'article 14 de la proposition de loi prévoit, en matière de destination des cendres, des règles plus restrictives que le décret du 12 mars 2007 précité en interdisant de conserver les cendres dans un lieu privé.

Le texte de la proposition de loi ne reprend pas la distinction effectuée par le décret entre destination choisie par le défunt lui-même et destination choisie par la famille. Dans tous les cas, la conservation ou l'inhumation de l'urne dans une propriété privée serait interdite. Les urnes cinéraires devraient être inhumées ou scellées sur un monument funéraire dans un cimetière ou encore déposées dans un columbarium. Il serait possible de disperser les cendres dans le jardin du souvenir du cimetière ou d'un site cinéraire, mais également en pleine nature⁽²⁾. Dans ce dernier cas, le lieu de dispersion devrait figurer sur un registre, comme le prévoit déjà le décret. Enfin, la proposition sanctionne d'une amende de 15 000 euros la création, possession ou gestion d'un site cinéraire privé. Ces restrictions à la destination des cendres ne vaudraient que pour l'avenir ; les familles détenant actuellement des urnes ne seraient pas contraintes de les transférer au cimetière ou dans un site cinéraire.

Votre rapporteur partage la volonté de définir les règles de destination des cendres dans la loi plutôt que par décret. L'encadrement de la liberté des familles en matière de funérailles et du devenir du corps relève, en effet, de la loi.

La proposition de loi consacre la non appropriation des cendres par les familles et l'impératif de traçabilité des cendres instaurés par le décret du 12 mars

(1) Lire à ce sujet le livre *La révolution de la mort* de M. François Michaud Nérard, préface de Didier Sicard, postface de Bertrand Delanoë, Vuibert, Paris, 2007.

(2) Dans l'état du droit, la dispersion en pleine nature n'est possible que si elle a été souhaitée par le défunt lui-même.

2007. Il apparaît, en effet, que conserver des traces du défunt, accessibles à tout un chacun, facilite le travail de deuil et de mémoire.

Elle introduit par ailleurs une possibilité intéressante de dépôt temporaire de l'urne au crématorium dans l'attente d'une décision de la famille. Aujourd'hui, près des deux tiers des familles emportent l'urne cinéraire aussitôt après la crémation. Toutes les personnes entendues par le rapporteur ont souligné le caractère traumatisant de l'attente au crématorium pendant la crémation et de la remise de l'urne, parfois encore chaude, alors que d'autres pays européens pratiquent plutôt la crémation différée⁽¹⁾. Le retrait de l'urne plus tardif devrait permettre aux familles de prendre leurs dispositions de manière plus réfléchie.

En revanche, votre rapporteur ne juge pas opportune une interdiction absolue de conservation de l'urne dans une propriété privée. Le dispositif du décret du 12 mars 2007, qui l'autorise si telle était la volonté du défunt et impose de déclarer le lieu de dépôt, encadre suffisamment cette pratique. Il devrait éviter les conflits liés à l'appropriation, voire la confiscation, de l'urne par certains membres de la famille.

C. DÉVELOPPER LES ÉQUIPEMENTS NÉCESSAIRES À LA CRÉMATION

Pour que la liberté des funérailles soit effective, les familles doivent disposer des équipements leur permettant de choisir la crémation, c'est-à-dire les crématoriums et les sites cinéraires.

Développer ces équipements apparaît d'autant plus important que le recours à la crémation devrait s'accroître dans les années à venir. La préférence pour la crémation est, en effet, beaucoup plus marquée dans les générations plus jeunes. Selon une étude du CREDOC réalisée en 2005, la moitié des 40-69 ans déclarent préférer la crémation, contre seulement 35 % des plus de 70 ans. On observe également que 40 à 45 % des souscripteurs de contrats obsèques ont opté pour la crémation. En 2030, la crémation devrait ainsi représenter 50 % des obsèques.

1. L'augmentation des besoins en crématoriums

Le recours de plus en plus fréquent à la crémation s'est accompagné d'une multiplication rapide du nombre de crématoriums. Alors que neuf crématoriums seulement fonctionnaient en France en 1980, ils sont au nombre de 125 aujourd'hui. Ils sont le plus souvent gérés par voie déléguée, mais un tiers d'entre eux sont gérés par une régie ou une société d'économie mixte⁽²⁾.

Malgré ce développement, d'autres crématoriums devraient vraisemblablement être créés dans les années à venir pour faire face au développement de la

(1) En Allemagne, par exemple, la crémation a lieu plusieurs jours après l'arrivée du corps au crématorium, hors de la présence de la famille.

(2) Dans son rapport 2003-2004, le CNOF recensait 115 crématoriums, dont 78 gérés par voie déléguée, 32 en régie et 5 par des sociétés d'économie mixte.

crémation. Dans son dernier rapport, le Conseil national des opérations funéraires recense une vingtaine de départements ne comptant encore aucun crématorium ⁽¹⁾. En outre, le taux français d'équipement en crématoriums reste relativement modeste par rapport à d'autres pays européens.

ÉQUIPEMENT DES PAYS EUROPÉENS EN CRÉMATORIUMS

	Taux de crémation	Nombre de crématoriums	Nombre d'habitants pour un crématorium
République Tchèque	77 %	29	351 000
Suisse	75 %	28	267 000
Danemark	73 %	33	165 000
Grande-Bretagne	73 %	247	246 000
Suède	71 %	70	130 000
Pays-Bas	52 %	62	265 000
Slovénie	49 %	2	1 001 000
Allemagne	43 %	127	650 000
Luxembourg	39 %	2	233 000
Belgique	37 %	11	951 000
Hongrie	34 %	12	836 000
Norvège	33 %	36	130 000
Finlande	29 %	21	251 000
France	27 %	125	493 000
Autriche	23 %	10	836 000
Espagne	18 %	129	343 000
Islande	16 %	1	301 000
Italie	10 %	47	1 253 000
Irlande	7 %	3	1 434 000
Portugal	4 %	4	2 656 000

Source : Association française d'information funéraire.

En France, la création d'un crématorium relève exclusivement de l'initiative publique. Ainsi, l'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales dispose que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer des crématoriums, directement ou par voie de gestion déléguée. À la différence des cimetières, qui sont créés ou agrandis librement par les communes, sauf exception ⁽²⁾, la création d'un crématorium par une commune doit faire l'objet d'une autorisation préfectorale accordée après enquête publique.

(1) Il s'agit de l'Aisne, de l'Ardèche, de l'Ariège, du Cantal, de la Corse-du-Sud, de la Creuse, du Gers, de la Haute-Corse, de la Haute-Loire, de la Haute-Marne, des Hautes-Alpes, de la Haute-Saône, du Loir-et-Cher, du Lot, de la Lozère, de la Manche, de l'Orne, de la Seine-et-Marne et des Yvelines.

(2) La création ou l'agrandissement d'un cimetière doit faire l'objet d'une autorisation préfectorale pour les cimetières situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération d'une communauté urbaine et à moins de 35 mètres des habitations.

Lors des auditions, il a été signalé à votre rapporteur que les créations de crématoriums se faisaient de manière désordonnée, au gré des initiatives municipales, sans toujours correspondre à la cartographie des besoins. Ainsi, en zone rurale, deux crématoriums peuvent parfois être distants de quelques kilomètres seulement et avoir chacun une activité très réduite. Il semble donc que la nécessité d'obtenir une autorisation préfectorale pour créer un crématorium ne suffise pas à assurer une répartition adaptée aux besoins. Ce constat a motivé la proposition d'instaurer un schéma régional des crématoriums figurant à l'**article 16** de la proposition de loi. Ce schéma, élaboré par le préfet de région après consultation des collectivités territoriales de la région et des commissions départementales des opérations funéraires, recenserait les besoins et évaluerait les équipements nécessaires. L'autorisation préfectorale de création d'un crématorium ne pourrait être accordée que si le projet concerné est compatible avec le schéma. L'institution d'un tel schéma paraît toutefois être un moyen assez complexe de réguler les créations de crématoriums. Donner aux préfets des instructions afin d'étudier plus rigoureusement l'intérêt de la création de nouveaux crématoriums pourrait s'avérer suffisant.

2. La création de sites cinéraires plus nombreux

Le développement de la crémation s'est accompagné d'une demande de sites adaptés à l'accueil des urnes cinéraires ou à la dispersion des cendres.

Les cimetières communaux situés en zone urbaine ont souvent mis en place certains équipements :

— des columbariums, qui sont des constructions comprenant plusieurs niches destinées à accueillir des urnes funéraires ;

— la possibilité de sceller une urne sur une pierre tombale au-dessus d'un caveau traditionnel ;

— des caveaux de petite taille ⁽¹⁾ spécialement destinés à accueillir des urnes et non des cercueils, couramment appelés « cavurnes » ;

— des « jardins de dispersion » ou « jardins du souvenir » consacrés à la dispersion des cendres ⁽²⁾.

Ces équipements restent cependant relativement peu nombreux et peu élaborés. Dans son rapport 2003-2004, le Conseil national des opérations funéraires préconisait d'offrir aux familles davantage de lieux de sépulture pour accueillir les urnes et disperser les cendres.

(1) Les concessions représentent approximativement une surface d'un mètre carré.

(2) Les premiers jardins du souvenir sont apparus après la publication du décret n° 76-435 du 18 mai 1976, qui a permis au conseil municipal de décider de créer de tels espaces dans les cimetières.

Par ailleurs, profitant du vide juridique sur l'accueil des cendres, certains ont pu créer des sites cinéraires privés. La légalité de telles initiatives était toutefois sujette à caution compte tenu du monopole communal sur les cimetières. La cour d'appel d'Aix-en-Provence a d'ailleurs jugé illégale la création de tels sites ⁽¹⁾, avant que l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires vienne confirmer le monopole public sur la création et la gestion de sites cinéraires.

Les **articles 12 et 13** de la proposition de loi instituent l'obligation de créer un site cinéraire pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants. Cette mesure est le corollaire de l'interdiction de détenir une urne dans une propriété privée prévue par l'article 14. Elle ne représenterait qu'une charge financière modérée pour la plupart des communes car les sites cinéraires ne comprennent pas nécessairement de constructions comme les columbariums. En outre, le coût pourrait être mutualisé au niveau intercommunal. Pour ces raisons, il semble souhaitable d'abaisser le seuil de 10 000 habitants retenu par le Sénat, afin de permettre à tout à chacun de disposer d'un site cinéraire à proximité.

II. — MIEUX ENCADRER LE SERVICE EXTÉRIEUR DES POMPES FUNÈBRES

Bien qu'ouverts à la concurrence par la loi du 8 janvier 1993, le service extérieur des pompes funèbres et, plus largement, les activités funéraires restent une mission de service public. Ces activités font donc l'objet d'une réglementation stricte pour assurer, tout particulièrement :

- le bon ordre, l'hygiène et la salubrité publique ;
- la protection des familles des défunts dans leurs relations avec les opérateurs funéraires ;
- la neutralité du service public, notamment en matière religieuse, les opérateurs ne devant effectuer aucune discrimination entre les usagers en raison de leur orientation religieuse.

L'exercice de la profession funéraire est donc soumis à un contrôle étatique tandis que les communes restent responsables de la surveillance des opérations funéraires et de la gestion des équipements.

(1) *CA Aix-en-Provence, 15 janvier 2002, Association Site Cinéraire Intercommunal des Alpes Maritimes (SCIAMJ), SCI Carimail c/ Commune de Mougins.*

A. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES EXIGENCES DE QUALITÉ DES PROFESSIONNELS DU SECTEUR FUNÉRAIRE

Le monopole communal sur le service extérieur des pompes funèbres a été remplacé par une liberté très encadrée d'exercer cette mission.

Tout organisme, qu'il s'agisse d'une régie, d'une entreprise ou d'une association, nécessite une habilitation préfectorale pour exercer les missions relevant du service extérieur des pompes funèbres.

Afin de prévenir les éventuels abus au détriment des familles et les risques sanitaires, la délivrance de cette habilitation est subordonnée :

— à la moralité du dirigeant de l'opérateur, qui ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation pour certains crimes ou délits ou pour faillite personnelle et dont la situation fiscale doit être en règle ;

— à des conditions de compétence professionnelle, qui supposent le suivi d'une formation obligatoire ;

— à la conformité des équipements à des normes techniques.

L'habilitation est octroyée dès lors qu'un opérateur présente les justificatifs prouvant son absence de condamnation, la conformité de ses équipements et le suivi de la formation. Les préfetures estiment qu'il n'est pas en leur pouvoir de refuser une habilitation lorsque ces conditions sont remplies et s'interdisent donc tout contrôle complémentaire de la réelle capacité de l'opérateur à exercer des prestations funéraires. Or le suivi de la formation obligatoire n'est pas toujours suffisant pour garantir la compétence professionnelle des dirigeants et agents des opérateurs funéraires. D'une part, cette formation n'est pas sanctionnée par une évaluation des compétences acquises, mais seulement par un document attestant la présence de la personne aux sessions de formation. D'autre part, certains organismes de formation peu scrupuleux délivrent parfois des attestations à des personnes n'ayant même pas suivi la formation. Le système apparaît donc perfectible.

L'habilitation est délivrée pour une durée de six ans. Toutefois, les opérateurs habilités restent contrôlés par les services de la préfecture. En cas de méconnaissance des obligations fixées par le code général des collectivités territoriales, notamment par le règlement national des pompes funèbres ⁽¹⁾, leur habilitation peut être suspendue ou retirée.

Dans la pratique, les suspensions et retraits pour un motif autre que la cessation d'activité sont rares, alors même que de telles mesures pourraient à bon droit être plus fréquentes. En outre, un opérateur dont l'habilitation a été retirée pour violation des dispositions du code général des collectivités territoriales peut demander sans délai une nouvelle habilitation. Compte tenu de l'interprétation de

(1) Le règlement national des pompes funèbres est codifié aux articles R. 2223-24 à R. 2223-55 du code général des collectivités territoriales.

la loi mentionnée précédemment, l'habilitation lui est octroyée car la mesure de retrait précédente ne peut justifier un refus d'habilitation.

Afin de renforcer l'expertise sur les demandes d'habilitations, l'**article premier** de la présente proposition loi soumet la délivrance de l'habilitation à l'avis préalable d'une commission départementale des opérations funéraires, qui comprendrait des représentants des collectivités territoriales, des opérateurs funéraires et des associations familiales ou de défense des consommateurs. Cette commission éclairerait les services préfectoraux sur la capacité réelle de l'opérateur à exercer les missions pour lesquelles il sollicite l'habilitation. Toutefois, cette proposition fait perdre à la procédure d'habilitation son caractère administratif, neutre et objectif en permettant aux opérateurs funéraires siégeant à la commission de donner un avis sur l'habilitation d'autres opérateurs. Par ailleurs, en complexifiant encore le paysage administratif, on va à l'encontre de la simplification tant attendue de nos jours. Votre rapporteur n'y est donc pas favorable.

Les **articles 2 et 3** de la présente proposition de loi renforcent les exigences de formation des agents des opérateurs funéraires. La formation exigée des personnels qui sont en contact avec les familles, qui concluent ou participent à l'exécution des prestations serait désormais sanctionnée par un diplôme national. Les personnels actuellement en activité pourraient se voir délivrer ce diplôme par le biais d'une procédure de validation des acquis de l'expérience. Les dirigeants qui ne sont chargés ni des relations avec les familles, ni de l'exécution directe des prestations se voient en revanche dispensés de suivre la formation actuellement obligatoire. Cette exemption vise particulièrement les régies municipales sans personnalité morale, dont le dirigeant est formellement le maire, alors même que celui-ci ne participe aucunement au service extérieur des pompes funèbres. Votre rapporteur propose de ne pas suivre totalement ce point.

La commission des Lois du Sénat a supprimé une disposition figurant dans la proposition de loi initiale qui permettait aux maires de surseoir à la délivrance des autorisations nécessaires lorsque l'opérateur n'est pas habilité. Il arrive quelquefois qu'un opérateur funéraire qui ne bénéficie que d'une habilitation partielle effectue des prestations pour lesquels il n'est pas habilité. La mesure proposée présence cependant des inconvénients en retardant les opérations funéraires, alors même que l'hygiène et la salubrité publiques imposent que la crémation ou l'inhumation soient effectuées dans un délai assez bref.

B. PROTÉGER LES FAMILLES DES COMPORTEMENTS ABUSIFS

Les activités funéraires présentent un caractère commercial et s'adressent principalement à des familles fragilisées par un décès, qui doivent choisir l'opérateur et le type de prestations dans un délai très court. Il importe donc que la transparence entre les différents opérateurs se fasse de la manière la plus claire possible, compte tenu du manque de temps pour effectuer des comparaisons. En outre, des garde-fous ont été institués pour protéger les familles de comportements

abusifs de la part des opérateurs funéraires car le choix des funérailles n'est pas un choix de consommation comme un autre.

1. La transparence des tarifs et la libre concurrence des opérateurs funéraires

a) L'opacité des tarifs entrave le jeu de la concurrence – La question de la TVA

Afin de satisfaire à l'exigence de transparence, la loi confie au règlement national des pompes funèbres le soin de définir les conditions dans lesquelles l'information des familles est assurée, et notamment les mentions que doivent comporter les devis ⁽¹⁾. Le règlement national des pompes funèbres impose par ailleurs d'afficher ou de mettre à disposition du public une liste exhaustive des opérateurs funéraires habilités dans les mairies, les cimetières et les établissements de santé publics ou privés. Cela permet aux familles de s'informer facilement tout en évitant de favoriser certains opérateurs, notamment les régies. De même, la liste des opérateurs funéraires habilités doit être affichée dans chaque chambre funéraire pour éviter que le propriétaire de la chambre funéraire procède à une captation de clientèle pour fournir d'autres prestations funéraires aux familles utilisant la chambre funéraire.

Ces mesures n'ont assuré qu'imparfaitement la libre concurrence et la transparence des prix des opérateurs funéraires.

Lors de l'examen de la loi du 8 janvier 1993 précitée, l'objectif du législateur était de favoriser la création de petites et moyennes entreprises opérant sur le territoire d'une ou plusieurs communes. Le secteur funéraire a cependant connu une importante tendance à la concentration des entreprises au profit d'un groupe dominant.

En outre, la possibilité pour les familles de comparer les prestations de différents opérateurs avant de choisir apparaît limitée. La concurrence entre les opérateurs funéraires aurait logiquement dû entraîner une baisse des prix si ces comparaisons avaient été possibles. Or, les tarifs du secteur funéraire ont augmenté nettement plus vite que l'indice général des prix, et même que l'indice des prix des services, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 janvier 1993 précitée, comme le souligne le dernier rapport du Conseil national des opérations funéraires (CNOF) ⁽²⁾.

(1) Article L. 2223-20 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport 2003-2004 du Conseil national des opérations funéraires, février 2005, page 27.

AUGMENTATION DES PRIX DANS LE SECTEUR FUNÉRAIRE

	Taux d'inflation	Augmentation des prix des services	Augmentation des prix dans le secteur funéraire
1999	+ 0,5 %	+ 1,1 %	+ 2,5 %
2000	+ 1,7 %	+ 0,8 %	+ 2,2 %
2001	+ 1,7 %	+ 1,1 %	+ 2,9 %
2002	+ 1,9 %	+ 2,2 %	+ 3,2 %
2003	+ 2,1 %	+ 3,1 %	+ 3,5 %
2004	+ 2,1 %	+ 2,5 %	+ 3,7 %

Sources : INSEE, Conseil national des opérations funéraires.

L'augmentation des prix s'explique en partie par la professionnalisation du secteur, qui a nécessité d'importants investissements pour que les opérateurs se dotent de véhicules et de chambres funéraires et forment leurs personnels. D'autres services sont apparus, tels de transport ou la présentation en salon. Toutefois, le CNOF considère que l'évolution des prix n'est pas fondée sur des variations de coûts équivalentes. Malgré les mesures législatives et réglementaires en vigueur, il reste difficile aux familles de comparer les prestations et les tarifs des différents opérateurs. Une certaine confusion existe, en effet, quant à la nature obligatoire ou facultative de certaines prestations. L'utilisation par les différents opérateurs de termes différents pour les mêmes prestations complique également les comparaisons. Les soins de conservation, par exemple, peuvent être désignés, selon les opérateurs, par les termes de formolisation, thanatopraxie, soins somatiques, art restaurateur, présentation ou IFT.

Afin de permettre aux familles une meilleure information sur les tarifs proposés par chaque opérateur, la faculté pour les communes d'instaurer des devis-types avait été envisagée lors de la discussion de la loi du 8 janvier 1993 précitée. Cette possibilité avait toutefois été écartée par la commission mixte paritaire, avant d'être prohibée par circulaire au motif qu'elle constituait une atteinte à la libre concurrence. L'article 6 de la présente proposition de loi revient sur cette position en prévoyant l'instauration obligatoire de devis-types dans les communes de plus de 10 000 habitants, ces devis étant facultatifs dans les autres communes. Après consultations des opérateurs funéraires exerçant sur le territoire de la commune, celle-ci définirait quelques devis correspondant à des prestations types. Chacun des opérateurs devrait ensuite indiquer le prix qu'il propose pour chacun de ces devis-types.

Votre rapporteur partage la question de la difficulté pour les familles de s'y retrouver, alors même qu'elles sont particulièrement vulnérables. Cependant, il constate que l'instauration de devis-types est susceptible de générer des effets pervers sans pour autant assurer une information fiable des familles. Les devis-types risquent, en effet, d'être utilisés par certains opérateurs pour proposer des prix d'appel, susceptibles d'attirer la clientèle, peu conformes aux prix réellement fac-

turés aux familles. Ils constitueraient par ailleurs une source de complexification non négligeable pour les communes, pour qui la définition de devis-types serait un exercice totalement nouveau, ainsi que pour les opérateurs, qui pourraient être soumis à plusieurs devis-types s'ils exercent sur plusieurs communes.

La proposition de loi initiale prévoyait en outre de faire bénéficier du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) l'ensemble des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres, afin de réduire le coût des obsèques. Actuellement, ces activités sont soumises au taux normal de 19,6 %, à l'exception du transport de corps avant mise en bière, auquel s'applique le taux réduit de 5,5 %. Bien qu'une harmonisation du taux applicable aux différentes prestations puisse paraître souhaitable, cette proposition a été supprimée par le Sénat pour des raisons de recevabilité financière.

On notera cependant qu'un avis motivé de la Commission européenne a été adressé à la France le 27 juin 2007 et qu'il faudra bien lui donner une suite.

b) Le développement de la prévoyance funéraire est un facteur de concentration des opérateurs funéraires

La concurrence entre les opérateurs est enfin susceptible d'être faussée par le développement des contrats de prévoyance funéraire ou « contrats obsèques ». Les formules de financement en prévision d'obsèques sont une catégorie de contrat d'assurance sur la vie, qui peut prendre deux formes :

— les contrats « en capital », conclus avec une société d'assurance, qui permettent de constituer une épargne pour financer les frais d'obsèques ;

— les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance, qui incluent un contrat de prestations funéraires conclu avec un opérateur funéraire habilité.

Le développement de ces derniers est un facteur de concentration du secteur funéraire car les sociétés d'assurance proposant les contrats obsèques passent souvent des conventions avec certains opérateurs vers lesquelles elles dirigent tous les souscripteurs de contrats. Les accords passés entre certaines banques et les principales sociétés funéraires nationales ont donc fait craindre la constitution d'un monopole dans le secteur funéraire. Le succès des contrats obsèques pourrait entraîner l'éviction du marché des opérateurs locaux sans lien avec les banques et sociétés d'assurance. Or le système de concurrence encadrée mis en place par la loi du 8 janvier 1993 tendait à instaurer une véritable concurrence, à favoriser les petites et moyennes entreprises et à permettre aux familles de choisir librement leur opérateur funéraire en fonction des coûts et de la qualité des prestations.

Afin d'éviter la remise en cause de la liberté d'organisation des funérailles, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a encadré les contrats prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance. L'article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales impose à ces

contrats de détailler le contenu des prestations funéraires, pour éviter que les volontés du souscripteur ne soient pas respectées après son décès par la société d'assurance. L'article L. 2223-35-1 du même code rappelle le principe de libre choix pour l'organisation des funérailles et permet au souscripteur de modifier à tout moment la nature des obsèques, le mode de sépulture, le contenu des prestations, les fournitures funéraires, la personne chargée de pourvoir aux funérailles et la société de pompes funèbres chargée d'exécuter les obsèques. Il n'est donc plus possible de refuser à un souscripteur le changement de son lieu d'inhumation, par exemple. En outre, le libre choix de l'opérateur permet d'éviter la désignation forcée d'un opérateur qui peut être plus coûteux ou moins respectueux de l'éthique que ses concurrents. Les contrats obsèques prévoient souvent des tarifs similaires pour l'ensemble du territoire national, alors même que les prix peuvent être moins élevés en zone rurale. Selon une étude réalisée par l'Association française d'information funéraire, la signature d'un contrat de prestations d'obsèques aboutit en moyenne à un renchérissement de 25 % du coût des funérailles.

À la suite de l'adoption de la loi du 9 décembre 2004 précitée, les offres de contrats de prestations d'obsèques sont devenues moins nombreuses au profit des contrats d'obsèques en capital. Toutefois, plusieurs opérateurs et associations ont signalé à votre rapporteur, au cours des auditions, le retour de pratiques anti-concurrentielles par le biais de contrats obsèques. Ainsi, certains produits d'assurance prévoient que les prestations d'obsèques seront effectuées par un opérateur funéraire membre d'un réseau national donné. Les familles ont donc le choix entre plusieurs opérateurs, mais uniquement ceux qui sont membres du réseau. En outre, ces produits proposent fréquemment une assistance téléphonique censée aider les familles pour les démarches suivant le décès. Le « numéro vert » donné peut parfois correspondre au réseau d'opérateurs funéraires, ce qui trompe les familles pensant s'adresser à un organe de conseil indépendant. Votre rapporteur juge nécessaire de réaffirmer le principe de libre choix de l'opérateur car la réduction de la concurrence ne peut que nuire aux familles.

2. La protection contre des pratiques commerciales abusives

L'augmentation importante des tarifs des opérateurs funéraires s'explique également par le développement d'un véritable « marché de la mort » proposant aux familles des prestations de qualité supérieure ou facultatives. Le prix moyen des obsèques était ainsi de 3 900 euros environ en 2007, alors même que le prix minimal peut être estimé à 2 300 euros. Cet écart provient en partie du fait que certains opérateurs funéraires poussent les familles à la consommation en profitant de leur vulnérabilité. Il ressort des enquêtes d'opinion que les familles jugent les dépenses funéraires excessives. Il est fréquent, en effet, que les proches du défunt choisissent des prestations plus coûteuses que prévu en raison des arguments commerciaux sur le minimum de décence que requerraient les obsèques et de la pression de la famille rassemblée pour l'occasion. Ils peuvent également être amenés à dépenser davantage lorsque l'opérateur ne dispose pas des produits les moins onéreux en stock. Or les choix effectués sont irréversibles.

La vente de prestations funéraires est soumise au code de la consommation qui réprime les tromperies et les abus. La loi du 8 janvier 1993 a également tenté de moraliser l'activité funéraire en la soumettant à des règles spécifiques qui tiennent compte de la fragilité des familles au moment du décès d'un proche. Ainsi, l'article L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales interdit aux opérateurs funéraires d'offrir spontanément leurs services en prévision d'un décès ou à l'occasion d'obsèques. Il interdit ainsi le démarchage à domicile ainsi que les pratiques commerciales agressives visant les personnes endeuillées, qui sont punies d'une amende de 75 000 euros. Afin de définir plus clairement cette infraction, l'article 7 de la présente proposition de loi précise que ces offres de services sont interdites dans les trois mois suivant le décès. Cette durée apparaît suffisante pour que les familles puissent se décider sans être encore sous le choc du décès.

C. ASSOUPLIR LES CONDITIONS DE SURVEILLANCE DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES

Le service extérieur des pompes funèbres étant un service public, les communes conservent plusieurs responsabilités même lorsqu'elles ne participent pas à l'exécution des prestations par l'intermédiaire d'une régie.

En premier lieu, les conseils municipaux peuvent élaborer un règlement municipal des pompes funèbres afin de déterminer les conditions d'exécution du service sur le territoire de la commune. Ces règlements s'imposent à tous les opérateurs habilités exerçant dans la commune, même s'ils n'y ont pas leur siège.

En deuxième lieu, certaines opérations relevant du service extérieur des pompes funèbres ne peuvent être effectuées qu'après autorisation du maire ⁽¹⁾, agissant dans le cadre de son pouvoir de police des funérailles. Le maire, qui dresse également les actes de décès, doit ainsi autoriser les soins de conservation, la fermeture du cercueil, le transport de corps avant et après mise en bière vers une autre commune et l'inhumation ou la crémation.

Enfin, les autorités exercent une mission de contrôle se traduisant par la surveillance de certaines opérations funéraires, qui est prévue, selon les cas, par la loi ou par le règlement. L'article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi une surveillance des opérations d'exhumation, de réinhumation ou de translation d'un corps. La partie réglementaire du code impose la surveillance de nombreuses opérations, notamment les soins de conservation, les transports de corps, l'inhumation du corps d'une personne décédée hors de la commune, l'inhumation dans un caveau provisoire ou encore la crémation. Ces opérations de surveillance sont effectuées par la police nationale lorsque la commune est dotée d'un régime de police d'État. Dans le cas contraire, elles sont effectuées par le maire ou par un agent de police municipale. Elles donnent lieu à la perception d'une vacation acquittée par les familles, dont le taux est fixé par le maire.

(1) À Paris, ces autorisations sont délivrées par le préfet de police.

Ce système de surveillance systématique a pour objectif de contrôler le respect des règles applicables en matière funéraire, notamment en matière d'hygiène, de salubrité publique et de décence, ainsi que les trafics et abus éventuels tels les substitutions de corps ou le transport de matières illicites. Il présente néanmoins plusieurs inconvénients car il s'agit d'une surveillance plus formelle que réelle mais néanmoins contraignante et coûteuse pour les familles. Les personnes entendues par votre rapporteur ont signalé qu'un grand nombre d'opérations se déroulent sans la surveillance requise, bien que les vacations soient facturées aux familles.

Compte tenu de ces problèmes, l'**article 4** de la présente proposition de loi rationalise le régime de surveillance des opérations funéraires. Lors des obsèques, seule la fermeture du cercueil donnerait lieu à une obligation de surveillance, ainsi que, le cas échéant, la crémation. Compte tenu de leur caractère particulier, les exhumations, réinhumations et translations de corps resteraient également soumises à une surveillance.

De manière complémentaire, l'**article 5** harmonise le taux des vacations funéraires fixés par les communes afin d'éviter de trop grandes disparités. On constate, en effet, des différences significatives entre communes, notamment selon que la surveillance est effectuée par la police nationale ou par la police municipale.

III. — ADAPTER LES CONDITIONS DE GESTION DES CIMETIÈRES ET SITES CINÉRAIRES

La loi du 8 janvier 1993 précitée n'a pas modifié le régime juridique des cimetières et autres lieux de sépulture, qui reste pour l'essentiel hérité du décret du 23 prairial an XII (1804) et de la loi du 14 novembre 1881 sur la neutralité des cimetières.

A. L’AFFIRMATION DU CARACTÈRE PUBLIC DES CIMETIÈRES ET DES SITES CINÉRAIRES

Depuis le décret du 23 prairial an XII, les cimetières relèvent d'un monopole public communal. Le choix de confier aux autorités publiques l'inhumation des morts résulte de la volonté de mettre fin à la présence de sépultures dans les églises ou aux abords de celles-ci, cette pratique faisant courir des dangers sanitaires à la population. Ce souci est ancien puisqu'une ordonnance royale du 10 mars 1776 prohibait déjà ces pratiques. Il revient depuis lors aux communes de créer et gérer des cimetières. L'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *chaque commune consacre à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet* » est interprété, selon une jurisprudence constante, comme interdisant de créer des cimetières privés ⁽¹⁾.

(1) Une exception a cependant été instaurée par le décret du 10 février 1806, qui a autorisé les personnes de confession juive à conserver leurs cimetières privés, dans lesquels des inhumations peuvent toujours avoir

L'inhumation dans une propriété privée n'est pas interdite, bien qu'elle soit exceptionnelle. Elle est encadrée strictement puisqu'elle n'est possible qu'à l'extérieur des villes et bourgs, en dehors des lieux de culte, et nécessite une autorisation préfectorale qui ne peut être accordée qu'après avis d'un hydrogéologue agréé ⁽¹⁾. En pratique, cette autorisation n'est que rarement accordée et ne peut être donnée qu'à titre individuel, sans garantie que d'autres membres de la famille pourront être inhumés au même endroit. En outre, la possibilité d'inhumation dans une propriété privée ne signifie pas pour autant la création d'un cimetière privé. Ainsi, les sépultures sont soumises aux mêmes pouvoirs de police et de surveillance des maires que celles présentes dans le cimetière, en application de l'article L. 2213-10 du code général des collectivités territoriales.

Faisant partie du domaine public de la commune ⁽²⁾, les cimetières doivent être gérés directement par la commune ou par un établissement public de coopération intercommunale. La gestion des cimetières fait partie des missions de service public qui ne peuvent faire l'objet d'une délégation de service public. Cette interdiction ne concerne pas seulement les exhumations, mais également la gestion des concessions, la construction de caveaux ou de columbariums et l'entretien.

Par cohérence avec les règles applicables aux cimetières, les sites cinéraires communaux ou intercommunaux devaient également, jusqu'en 2005, faire l'objet d'une gestion directe par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale. Il était toutefois possible de déléguer la gestion d'un site cinéraire contigu d'un crématorium, pour des raisons de simplicité.

Toutefois, face au développement de la crémation, certains sites cinéraires à caractère privé, proposant des concessions payantes, ont vu le jour. De telles initiatives ont été jugées illégales ⁽³⁾. Elles n'apparaissent pas non plus souhaitable car elles ne présentent pas les mêmes garanties de pérennité qu'un site public. En cas de faillite de l'opérateur et de vente du terrain, les familles des défunts seraient privées de tout lieu de mémoire. Ce problème de pérennité se pose moins en cas d'inhumation d'un corps dans un terrain privé, car la sépulture ne peut être vendue et reste la propriété de la famille même en cas de vente du terrain ⁽⁴⁾. En outre, les familles peuvent toujours demander l'exhumation du corps pour le faire inhumer ailleurs. Les lieux de dépôt ou de dispersion des cendres ne sont pas soumis aux mêmes dispositions. En outre, en cas de dispersion, il est totalement impossible de déplacer les restes mortels.

Sans aborder la question des sites cinéraires privés, l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires a ouvert aux communes la possibilité de déléguer la création et la gestion des sites cinéraires,

lieu, sans qu'une autorisation particulière soit requise. Ces cimetières sont gérés par des associations ou par des communautés religieuses, sous l'autorité des consistoires départementaux.

(1) Voir les articles L. 2223-9, L. 2223-10 et R. 2213-32 du code général des collectivités territoriales.

(2) CE, 28 juin 1935, Marécar.

(3) CA Aix-en-Provence, 15 janvier 2002, Association Site Cinéraire Intercommunal des Alpes Maritimes [SCIAMJ], SCI Carimail c/ Commune de Mougins.

(4) Les propriétaires de la sépulture conservent ainsi un droit de passage pour accéder à la sépulture.

sauf lorsqu'ils sont compris dans l'emprise d'un cimetière. La faculté de recourir à un opérateur privé devait être de nature à faciliter la création de sites cinéraires publics sans risque pour la pérennité de ceux-ci, le terrain revenant à la commune lorsque la délégation de service public prend fin. Cet assouplissement avait pour but d'éviter la création de sites privés.

La possibilité de déléguer la gestion d'un site cinéraire, par dérogation aux principes régissant les cimetières, a toutefois fait l'objet de larges critiques, notamment de la part de l'Association des maires de France (AMF). Les communes restent très hostiles à une privatisation de la gestion des lieux de sépulture. Selon une enquête menée en 2003 par le CREDOC, 98 % des communes s'opposent à une gestion privée des cimetières au nom du service public et de la lutte contre le consumérisme dans la mort, 90 % d'entre elles s'opposant également à la délégation de gestion.

Les **articles 15 et 22** de la présente proposition de loi tendent à revenir sur cette dérogation en interdisant la délégation de la création et de la gestion de sites cinéraires, sauf lorsque ceux-ci sont contigus d'un crématorium.

B. LE RENFORCEMENT DES PRÉROGATIVES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ESTHÉTIQUE DES CIMETIÈRES

Le maire exerce un pouvoir de police des cimetières qui lui est confié par les articles L. 2213-8 et L. 2213-9 du code général des collectivités territoriales. Il est ainsi chargé du maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières et peut prendre toute mesure utile pour assurer la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Le maire peut prendre des mesures inspirées par l'intérêt général, mais celui-ci doit être concilié avec les droits assurés aux usagers du cimetière. Ainsi, il ne peut pas remettre en cause le droit des titulaires de concessions de construire sur celles-ci des monuments ou tombeaux. Ce droit participe, en effet, de la liberté dans le culte des morts. Les familles ne nécessitent aucune autorisation pour faire construire un monument sur une tombe dès lors que celui-ci n'excède pas les limites du terrain concédé.

Le Conseil d'État a jugé que la fixation de normes esthétiques par le maire excédaient ses pouvoirs en matière de maintien de l'ordre et de la décence et constituaient une atteinte trop importante aux droits des titulaires des concessions. Il a ainsi exclu l'instauration de règles de hauteur des monuments ou d'une autorisation préalable à la construction d'un monument ⁽¹⁾.

Revenant sur cette jurisprudence, l'**article 17** de la proposition de loi autorise les conseils municipaux à adopter un plan de mise en valeur architecturale et paysagère d'un cimetière ou d'un site cinéraire, après avis du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement. En revanche, la commission des Lois du Sénat a écarté la proposition tendant à soumettre les jardins du souvenir et

(1) CE, 18 février 1872, Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne.

les columbariums à des prescriptions fixées par décret, qui aurait réduit les capacités de décision des autorités locales.

La dimension esthétique des cimetières et des sites cinéraires n'est certes pas sans importance car la laideur d'un cimetière ne peut qu'accroître l'abattement des familles qui s'y rendent. Le caractère impersonnel de certains cimetières fait d'ailleurs partie des raisons incitant certains à opter pour la crémation et pour la conservation ou la dispersion de leurs cendres dans une propriété privée. Quant aux columbariums, ils sont parfois qualifiés de « HLM de la mort » en raison de l'accumulation de cases sans approche esthétique. Les règles de gestion des cimetières n'ignorent pas totalement les considérations d'ordre esthétique puisque l'article R. 2223-2 du code général des collectivités territoriales prescrit de faire des plantations d'arbres dans les cimetières. On peut en outre considérer que le beau fait partie de la notion de meilleure utilisation du domaine public. Il convient également de rappeler que le maire dispose de pouvoirs de police spéciale pour garantir l'esthétique de certains sites, notamment en interdisant la circulation des véhicules⁽¹⁾ ou en interdisant la publicité sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque⁽²⁾.

Toutefois, bien qu'il soit un lieu public, le cimetière est d'abord un lieu destiné à ses usagers, au recueillement des familles et à la mémoire des défunts qui y reposent. Il paraît donc légitime que son apparence reflète les goûts et les souhaits des habitants de la commune plutôt qu'une conception esthétique particulière, fût-elle celle du conseil municipal. Pour cette raison, votre rapporteur est hostile à l'instauration de ce qui pourrait être perçu comme une « police de l'esthétique ».

C. LA QUESTION DE LA LAÏCITÉ DES CIMETIÈRES

1. Le principe de la neutralité religieuse des cimetières

En tant que dépendance du domaine public, les cimetières sont soumis aux principes de neutralité et de laïcité. Aux termes de l'article L. 2213-9 du code général des collectivités territoriales, aucune distinction ou prescription particulière ne peut être établie selon les croyances ou le culte des défunts. Toute personne décédée sur le territoire d'une commune, domiciliée dans une commune ou titulaire d'une sépulture de famille dispose ainsi du droit à être inhumée dans le terrain commun du cimetière. En outre, si des concessions sont disponibles, le maire ne peut refuser de les vendre pour les motifs discriminatoires. La neutralité du cimetière implique également, depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, l'interdiction d'élever des signes ou emblèmes religieux dans les parties communes du cimetière.

(1) Article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 581-4 du code de l'environnement.

L'obligation de neutralité s'applique toutefois aux seules autorités municipales et non aux usagers du cimetière, dont la liberté de culte et la liberté d'honorer leurs morts doit être respectée. C'est ainsi que l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 interdit « *d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux (...) en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées et expositions* ». Les familles ou les proches des défunts ont donc le droit d'ériger des monuments comportant des emblèmes religieux sur les tombes, que celles-ci soient situées dans le terrain commun ou sur une concession.

L'interdiction des distinctions religieuses emporte l'interdiction de créer des cimetières confessionnels car chaque cimetière doit être ouvert aux personnes de toutes les confessions. Ce principe résulte des lois du 14 novembre 1881 et du 5 avril 1884, qui sont revenues sur les dispositions du décret du 23 prairial an XII qui prescrivait aux communes d'affecter à chaque culte un cimetière ou une partie de cimetière ⁽¹⁾. La loi du 14 novembre 1881 sur la neutralité des cimetières a supprimé cette obligation car, concrètement, les autorités religieuses n'acceptaient d'inhumer dans leur partie de cimetière que les personnes qu'elles jugeaient relever de la religion concernée. Des familles pouvaient ainsi être séparées si l'autorité religieuse jugeait que l'un des membres de la famille ne pratiquait pas réellement sa religion. La loi du 5 avril 1884 est allée plus loin en interdisant toute distinction fondée sur des critères religieux.

2. Les exceptions historiques

a) Les cimetières confessionnels communaux

Un certain nombre de cimetières confessionnels ont été créés en application du décret du 23 prairial an XII, notamment des cimetières protestants. La loi du 14 novembre 1881 précitée n'a pas entraîné la suppression de ces cimetières, mais a seulement interdit aux communes de créer de nouveaux cimetières confessionnels et même d'agrandir les cimetières existants ⁽²⁾. De même, plusieurs cimetières communaux ont conservé des carrés juifs. Toutefois, l'interdiction de toute distinction religieuse ne permet pas au maire de refuser l'inhumation d'une personne dans le carré au motif que cette personne n'était pas de confession israélite ⁽³⁾.

Il convient par ailleurs de rappeler que les lois du 24 novembre 1881 et du 5 avril 1884 précitées sur les cimetières et la loi du 9 décembre 1905 n'ont pas été étendues aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. L'interdiction des distinctions religieuses et de la présence d'emblèmes religieux

(1) *Les parties du cimetière affectées à chaque culte devaient être séparées par des murs, haies ou fossés.*

(2) *CE, 18 août 1944, Sieur Lagarrigue.*

(3) *TA Grenoble, 5 juillet 1993, Époux Darmon.*

dans les parties communes des cimetières n'y est donc pas applicable⁽¹⁾. Chaque culte officiellement reconnu se voit affecter un cimetière ou une partie de cimetière, comme sous le régime du décret du 23 prairial an XII. On ne note d'ailleurs pas de problèmes particuliers dans ce cadre.

b) Les cimetières confessionnels privés

D'anciens cimetières confessionnels à caractère totalement privé continuent également à exister, par dérogation au monopole communal.

Il s'agit principalement de cimetières juifs car un décret du 10 février 1806 a créé une dérogation spéciale au décret du 23 prairial an XII pour les personnes professant la religion juive, qui ont été autorisées à conserver leurs cimetières privés. Ces cimetières sont gérés par des associations ou par des communautés religieuses, sous l'autorité des consistoires départementaux. Le gestionnaire peut y faire procéder à des inhumations sans qu'une autorisation préfectorale spéciale ne soit nécessaire. La légalité de ces cimetières a été reconnue par le Conseil d'État, le principe de neutralité religieuse ne s'y appliquant pas puisqu'il s'agit de domaines privés⁽²⁾.

D'autres cimetières confessionnels existent toujours lorsqu'ils ont été créés de manière ancienne, avant que la jurisprudence n'interprète le décret du 23 prairial an XII comme interdisant les cimetières privés. Tel est le cas par exemple, du cimetière protestant de Bordeaux acquis par le consistoire protestant en 1826.

3. La question de la création de carrés confessionnels

a) La loi en vigueur ne permet pas de répondre à la demande de création de carrés confessionnels

L'importance numérique croissante de la communauté musulmane et la saturation des cimetières confessionnels juifs et protestants hérités de l'histoire a généré une demande de création de carrés distincts au sein des cimetières. La création de cimetières ou de carrés distincts par confession est plus favorable, en effet, au respect des coutumes religieuses :

— les religions juive et musulmane affichent une préférence pour l'inhumation distincte des fidèles ;

— l'Islam prescrit l'inhumation avec la tête tournée vers La Mecque, ce qui nécessite une orientation particulière de la tombe. Pour des raisons pratiques, il est plus facile de concentrer ces tombes dans une zone du cimetière ;

(1) L'article L. 2542-1 du code général des collectivités territoriales dispose que l'article L. 2213-9 interdisant les distinctions religieuses en matière de funérailles n'est pas applicable dans ces trois départements.

(2) CE, 13 mai 1964, Sieur Eberstarck.

— l'identification de carrés juifs ou musulmans permet plus aisément au maire d'identifier les défunts présumés hostiles à une crémation administrative.

La création de carrés confessionnels au sein des cimetières est toutefois illégale compte tenu de l'interdiction des distinctions religieuses. Comme il est par ailleurs interdit de créer des cimetières privés confessionnels, la législation française pourrait être jugée contraire à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui stipule que : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion : ce droit implique (...) la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* ». De fait, les difficultés rencontrées par les juifs et les musulmans pour respecter les rites funéraires inhérents à leur religion incitent de nombreuses personnes à se faire inhumer en Israël ou dans leur pays d'origine. Ainsi, en France, 80 % des personnes originaires d'Afrique du Nord choisissent le rapatriement au pays. C'est pourquoi le rapport de la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics relève, à juste titre, que « *l'enterrement sur le sol français des populations issues de l'immigration constitue par ailleurs un enjeu majeur en termes d'intégration* »⁽¹⁾.

b) La création de regroupements confessionnels de fait

Afin de mieux respecter les croyances de chacun sans pour autant modifier la loi interdisant les distinctions religieuses, certains maires ont choisi de créer des regroupements confessionnels dans les cimetières, pour la communauté juive dans un premier temps, puis pour les musulmans à partir des années soixante.

Si les carrés confessionnels proprement dits, réservés à l'inhumation des personnes d'une confession particulière, sont interdits, des regroupements confessionnels de fait peuvent être effectués par le maire. Celui-ci dispose, en effet du pouvoir de fixer l'emplacement de chaque sépulture. Le fait de procéder à des regroupements par confession n'est pas illégal dès lors que le maire ne refuse pas un emplacement qui lui est demandé pour des raisons religieuses. Chaque personne demandant à être inhumée dans un regroupement particulier doit se voir accorder une sépulture, même si elle n'appartient pas à la religion concernée. Ainsi, aucune discrimination religieuse n'est effectuée.

La création de tels regroupements confessionnels a été encouragée par le ministère de l'intérieur par le biais de deux circulaires n° 75-603 du 28 novembre 1975 et n° 91-30 du 14 février 1991 relatives à l'inhumation des défunts de confession islamique. Ces circulaires prescrivent « *que la neutralité du cimetière soit alors particulièrement préservée, tant en ce qui concerne l'aspect extérieur des parties publiques que la possibilité laissée aux familles de toutes religions de s'y faire inhumer* ». Elles requièrent également :

(1) Rapport de la commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, pré-sidée par le professeur Jean-Pierre Machelon, 20 septembre 2006, page 60.

— que l’inhumation dans l’espace confessionnel se fasse exclusivement sur demande expresse du défunt ou de la personne pourvoyant aux funérailles, sans consultation d’autorités religieuses ou extérieures à la famille ;

— qu’aucune séparation matérielle n’isole les « carrés » confessionnels ;

— que les demandes des familles en matière de position du défunt et de monuments funéraires soient acceptées, sous réserve de la réglementation en matière sanitaire et d’hygiène et du respect de l’ordre public ;

— lorsque cela est possible, de créer un ossuaire spécifique pour les reprises de sépultures dans le carré confessionnel. La création de tels ossuaires incite implicitement les maires à ne pas faire procéder à des crémations administratives à la suite de reprises de sépulture dans les carrés juifs et musulmans. Elle devrait être plus systématique à l’avenir puisque l’**article 18** de la proposition de loi interdit les crémations administratives des restes des personnes opposées à la crémation et prescrit de distinguer les restes de ces personnes au sein des ossuaires.

c) Une éventuelle modification législative

La proposition de loi ne propose aucune disposition relative aux carrés confessionnels ou, plus généralement, à la laïcité du cimetière.

Sans supprimer l’interdiction législative des distinctions religieuses dans les cimetières, ce qui pourrait poser problème au regard de l’article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l’égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d’origine, de race ou de religion* », une évolution claire semblerait souhaitable.

Il serait envisageable de consacrer la pratique actuelle dans la loi pour apporter davantage de sécurité juridique aux maires qui organisent des regroupements confessionnels. L’Association des maires de France avait, en effet, exprimé son regret du « *contexte législatif et réglementaire ne permettant pas de donner des garanties juridiques suffisantes* » dans le rapport d’un groupe de travail constitué en 2001 sur les lieux de culte musulmans et les lieux de sépulture. C’est pourquoi la commission de réflexion précitée avait proposé de préciser dans la loi que dans l’exercice de son pouvoir de police des funérailles et de police des cimetières, le maire tient compte de « *la volonté exprimée par les personnes décédées en rapport avec leurs croyances* ».

Pour votre rapporteur, le moment semble donc venu d’aller plus loin en matière de respect des croyances religieuses. Légaliser la pratique encore timide et quantitativement encore trop limitée des carrés dits confessionnels ne remet pas en cause le principe du cimetière laïque et républicain auquel nous sommes, à juste titre, très attachés.

Que 80 % des musulmans vivant en France, par exemple, se fassent enterrer dans le pays d'origine de leur famille n'est pas une situation satisfaisante. Un signal fort serait le bienvenu.

Votre rapporteur croit profondément que l'intégration à notre sol dans la mort est, en fait, une intégration dans la vie française des vivants.

*

* *

La Commission a examiné la proposition de loi au cours de sa séance du mercredi 30 janvier 2008. Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

Le Président Jean-Luc Warsmann a rappelé que cette proposition de loi, issue à l'origine d'une proposition du Sénateur Jean-Pierre Sueur, avait été adoptée à l'unanimité par le Sénat en juin 2006, puis redéposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à l'ouverture de la présente législature.

Lors de l'examen de la proposition de loi de simplification du droit, la commission avait souhaité intégrer des dispositions de simplification de la législation funéraire, mais y avait finalement renoncé, au bénéfice d'un proche examen de la présente proposition de loi sénatoriale.

M. Alain Vidalies a estimé que le point crucial de ce texte est celui du statut des cendres. Jugeant que cette question difficile méritait une réflexion très approfondie, il a estimé que légiférer à partir de quelques constats de difficultés surgissant dans certaines familles n'était pas la meilleure façon d'y répondre.

Il a estimé par ailleurs que relancer le débat sur le statut du fœtus à l'occasion de cette proposition de loi était de mauvaise méthode, risquant, d'une part, d'occulter le réel enjeu de ce texte et, d'autre part, d'ouvrir une polémique, alors même que des consultations sont lancées pour trouver un consensus en vue d'une prochaine révision des lois bioéthiques.

De même, s'agissant de la proposition du rapporteur de mettre en place des carrés confessionnels dans les cimetières, il a estimé que cette question ne relevait pas du présent texte, qui doit être limité au statut des cendres. Lors de l'examen de la proposition de loi par le Sénat, des tentatives pour ouvrir un tel débat ont finalement échoué, ce dont on ne peut que se féliciter.

Mme George Pau-Langevin a estimé que ce texte soulevait des débats de principe importants. Elle s'est déclarée favorable à l'adoption d'une position consensuelle, à l'image des travaux du Sénat, et a jugé dangereux d'aborder des débats qui ne peuvent qu'induire des clivages profonds entre les députés, tels que celui du statut du fœtus mort ou celui des carrés confessionnels dans les cimetières, cette dernière question étant sans doute bien mieux réglée par voie de circu-

laire que par la loi. Celle-ci doit en revanche contenir utilement des dispositions réglementant la profession des opérateurs funéraires, dans le respect dû aux morts et dans le souci de protéger les familles souvent désespérées.

M. Jean-Jacques Urvoas a quant à lui estimé que le calendrier d'examen du texte n'était pas satisfaisant. Cette proposition de loi doit permettre d'une part d'assurer une meilleure protection des familles dans des opérations qui revêtent souvent un caractère éminemment commercial et, d'autre part, de définir un statut des cendres. Or définir un tel statut suppose que soit trouvé un équilibre subtil entre l'encadrement des pratiques et la liberté de chacun, équilibre qui ne peut être trouvé qu'au terme d'une réflexion approfondie. Précisant n'avoir pas eu le temps, compte tenu de l'ordre du jour chargé de la Commission, de pousser plus loin sa propre réflexion, il a regretté que la Commission doive d'ores et déjà se prononcer sur ce texte, dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée n'est pas encore décidée.

Il a ensuite souligné que la proposition de loi avait été adoptée par le Sénat à l'unanimité, certaines dispositions l'étant contre l'avis du Gouvernement, et regretté, en conséquence, que le rapporteur propose par amendement de les supprimer.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a exposé que le régime français en matière de destination des cendres était l'un des plus libéraux d'Europe et que la privatisation des cendres d'un défunt empêche une partie des proches de faire leur deuil, notamment en cas de mésententes familiales, ce qui peut avoir des conséquences psychologiques néfastes.

S'agissant de l'inhumation des fœtus et des carrés confessionnels, il a rappelé que ces interrogations personnelles ne faisaient pas l'objet d'amendements proposés à la Commission.

Tout en reconnaissant le caractère sensible des règles concernant les fœtus, il a expliqué que le traitement actuel de ceux-ci comme des pièces anatomiques suscitait parfois la détresse des familles confrontées à une interruption thérapeutique de grossesse ou à une fausse couche.

Il a ensuite appelé à s'interroger sur l'opportunité de consacrer les carrés confessionnels pour envoyer un signal en faveur de l'intégration des musulmans et des juifs français, sans remettre en cause le caractère laïque et républicain des cimetières.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Du renforcement des conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire

Article premier

(article L. 2223-23-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création d'une commission départementale des opérations funéraires

Cet article crée une commission départementale des opérations funéraires consultée par le préfet avant la délivrance, le renouvellement, la suspension et ou retrait des habilitations des opérateurs funéraires.

Depuis la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire, les opérateurs funéraires, qu'ils soient publics ou privés, doivent faire l'objet d'une habilitation. L'article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi que « *les régies, les entreprises et les associations et chacun de leurs établissements qui, habituellement, sous leur marque ou non, fournissent aux familles des prestations énumérées à l'article L. 2223-19⁽¹⁾ ou définissent cette fourniture ou assurent l'organisation des funérailles doivent être habilités à cet effet selon des modalités et une durée prévues par décret en Conseil d'État* ».

Le même article définit les critères à prendre en compte pour la délivrance de l'habilitation, en retenant principalement des critères de nationalité, de moralité et de technicité :

— les dirigeants de la régie, de l'entreprise ou de l'association doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, ne doivent pas avoir été condamnés à une peine d'emprisonnement pour un crime ou pour un délit mentionné à l'article L. 2223-24 du même code et ne doivent pas avoir été frappés de faillite personnelle ou de toute autre sanction prévue par la législation en matière de redressement et liquidation judiciaire ;

(1) *Les prestations mentionnées à l'article L. 2223-19 du CGCT sont celles qui composent le service extérieur des pompes funèbres :*

« 1° Le transport des corps avant et après mise en bière ;

2° L'organisation des obsèques ;

3° Les soins de conservation ;

4° La fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ;

6° La gestion et l'utilisation des chambres funéraires ;

7° La fourniture des corbillards et des voitures de deuil ;

8° La fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire. »

— le dirigeant et les agents de l'opérateur doivent présenter des conditions minimales de capacité professionnelle, définies par décret ;

— la personne sollicitant l'habilitation doit être en règle au regard des impositions de toute nature et des cotisations sociales ;

— les installations techniques et les véhicules doivent être en conformité avec des prescriptions fixées par décret.

L'habilitation est sollicitée auprès du préfet du département ou, à Paris, auprès du préfet de police. L'opérateur joint à sa demande des justificatifs tels l'attestation de formation professionnelle, le certificat d'aptitude physique des agents délivré par la médecine du travail pour, le permis de conduire des agents conduisant des véhicules et le diplôme de thanatopracteur des agents réalisant les soins de conservation. Selon les activités effectuées, il doit également transmettre l'attestation de conformité du crématorium, des véhicules de transport du corps, de la chambre funéraire... L'habilitation est accordée pour une durée de six ans, à l'exception des opérateurs funéraires sans expérience professionnelle, pour lesquels elle est accordée pour une durée d'un an.

L'habilitation peut être suspendue ou retirée par arrêté préfectoral si l'opérateur n'a pas respecté les dispositions du CGCT applicables aux opérateurs funéraires ⁽¹⁾, s'il n'exerce pas ou plus les activités pour lesquelles il a été habilité ou encore en cas d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique.

La mission d'information sénatoriale sur la législation funéraire a porté un jugement mitigé sur les conditions de délivrance de l'habilitation. Les préfetures ont considéré qu'elles ont compétence liée pour délivrer l'habilitation dès lors que l'opérateur est en conformité avec les exigences posées par la loi et fournit les attestations de capacité professionnelle requises. Elles se refusent à exercer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur les capacités professionnelles de l'opérateur dès lors que celui-ci présente les pièces justificatives demandées. S'agissant du contrôle mené sur les opérateurs en activité, les préfetures ont réalisé des efforts sensibles pour le développer depuis quelques années, d'où un nombre croissant de retraits d'habilitation. Toutefois, ce contrôle pourrait être renforcé car de nombreux cas de non respect de la réglementation échappent encore à toute sanction administrative.

Selon le rapport 2003-2004 du Conseil national des opérations funéraires, sur les 408 retraits d'habilitation prononcés en deux ans, 355 étaient motivés par une cessation d'activité, 10 par une liquidation judiciaire, 13 par une reprise par

(1) Avant 2005, le retrait de l'habilitation était possible en cas de non respect du règlement national des pompes funèbres, qui fait l'objet des articles R. 2223-24 à R. 2223-55 du CGCT. L'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires a étendu la possibilité de retrait à tous les cas de non respect des dispositions du CGCT. Ces dispositions s'appliquent donc à toutes les prestations effectuées dans les cimetières.

un autre opérateur et seulement 30 pour d'autres motifs. Ce nombre apparaît relativement faible compte tenu de l'existence de 13 000 opérateurs habilités.

Afin de fournir de meilleures garanties de qualité des prestations fournies, le présent article prévoit que le préfet est assisté d'une commission départementale des opérations funéraires, qui est consultée avant toute décision de délivrance, de renouvellement, de suspension ou de retrait d'une habilitation. Cette mesure s'inspire d'une proposition formulée par un groupe de travail constitué au sein du CNOF en janvier 1998 ⁽¹⁾.

Cette commission serait tripartite et associerait l'administration, les opérateurs funéraires et des représentants des clients. Elle comprendrait six membres :

— deux représentants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de cimetières et d'opérations funéraires ;

— deux représentants des opérateurs funéraires habilités ;

— deux représentants des associations familiales et des associations de consommateurs.

Compte tenu du nombre limité de membres, cette commission serait une structure légère, susceptible de se réunir rapidement lorsqu'un projet de décision relatif à une habilitation doit être examiné. Afin d'éviter toute formalité inutile, la commission des Lois du Sénat a exclu la consultation de la commission lorsque la suspension ou le retrait de l'habilitation est prononcé au motif que l'opérateur funéraire n'exerce pas ou a cessé d'exercer les missions pour lesquelles il a été habilité. Dans ce cas, il suffit de constater l'absence d'activité de l'entreprise, ce qui ne requiert pas une analyse particulière de la part de la commission.

Cette commission apporterait un appui technique au préfet pour l'instruction des demandes d'habilitation et permettrait de faire preuve d'une plus grande vigilance. L'instruction des dossiers permettrait d'évaluer la capacité effective des entreprises à remplir les missions du service extérieur des pompes funèbres au lieu de se limiter à une vision purement administrative. Elle faciliterait également l'exercice du contrôle des opérateurs funéraires habilités, notamment en étudiant les manquements signalés au préfet. À la différence des services de l'État dans le département, la commission pourrait procéder à une évaluation réelle de la qualité des opérateurs. Son intervention pour examiner plus rigoureusement les demandes d'habilitation est la contrepartie de l'allègement des obligations de surveillance des opérations funéraires prévu par l'article 4 de la présente proposition de loi. L'assouplissement des formalités nécessite, en effet, que les autorités communales et les familles puissent avoir toute confiance dans les opérateurs habilités.

(1) Conseil national des opérations funéraires, rapport 1998-2002, page 12.

La proposition sénatoriale présente cependant des inconvénients tenant à l'alourdissement des procédures et à l'objectivité des décisions. La création d'une nouvelle commission administrative au niveau départemental paraît, en effet, contradictoire avec les efforts de réforme de l'État et de simplification des structures administratives. Elle pourrait avoir pour effet de retarder les décisions de retrait d'une habilitation, alors même que l'objectif est de les faciliter. En outre, la présence de certains opérateurs funéraires au sein de la commission chargée de donner un avis sur les habilitations a suscité l'inquiétude d'un grand nombre de représentants des opérateurs funéraires rencontrés au cours des auditions. Les garanties d'objectivité de la procédure d'habilitation paraissent en effet réduites par l'intervention de cette commission.

Plutôt que de modifier les conditions de délivrance et de retrait des habilitations prévues par la loi, il paraît surtout nécessaire d'assurer une meilleure application de celle-ci. Tel est l'objet d'une circulaire du 21 juin 2007 attirant l'attention des préfets sur la nécessité de renforcer le contrôle de la profession funéraire. Cette circulaire invite les préfets à se saisir des dossiers signalés par les maires, les associations de consommateurs, les familles ou les opérateurs funéraires et de les instruire dans les meilleurs délais afin que « *les situations de manquement dont des opérateurs funéraires se seraient rendus coupables ne puissent pas perdurer et donner le sentiment d'une négligence administrative* ».

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à la suppression de cet article, la création d'une nouvelle commission départementale allant à l'encontre des efforts de simplification des procédures administratives. La Commission a adopté cet amendement (**amendement n° 1**), l'article 1^{er} étant ainsi supprimé.

Article 2

(article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales)

Exigence de capacité professionnelle des dirigeants des opérateurs funéraires

Cet article assouplit les conditions de capacité professionnelle exigées du dirigeant d'un opérateur funéraire qui ne participe pas personnellement à la délivrance des prestations funéraires et qui n'est pas en contact direct avec les familles.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2223-23 du CGCT prévoit que les opérateurs funéraires sollicitant une habilitation préfectorale doivent remplir plusieurs conditions :

— les dirigeants doivent satisfaire les conditions de nationalité et d'absence de condamnation prévues par l'article L. 2223-24 du même code ⁽¹⁾ ;

(1) Voir le commentaire de l'article premier.

— les dirigeants et les agents doivent présenter des « *conditions minimales de capacité professionnelle* » fixées par décret ;

— la personne sollicitant l'habilitation doit être en règle au regard des impositions de toute nature et des cotisations sociales ;

— les installations techniques et les véhicules doivent être conformes à des prescriptions fixées par décret.

Les conditions de capacité professionnelle que doivent présenter les dirigeants et les agents des opérateurs funéraires sont définies par les articles D. 2223-34 à D. 2223-39 et R. 2223-40 à R. 2223-55 du CGCT⁽¹⁾. La capacité professionnelle est subordonnée au suivi d'une formation professionnelle spécifique, qui diffère selon les missions des agents.

Les thanatopracteurs, qui effectuent les soins de conservation, d'hygiène et de présentation des corps, sont soumis à l'obligation la plus stricte puisqu'ils ne peuvent exercer cette fonction que s'ils sont titulaires du diplôme national de thanatopracteur.

Pour les autres agents exécutant des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres, la formation professionnelle exigée varie, selon les missions effectuées, de 16 à 136 heures. Sa durée est ainsi fixée à :

— 40 heures pour les maîtres de cérémonie et les agents qui accueillent et renseignent les familles ;

— 96 heures pour les agents « *qui déterminent directement avec la famille l'organisation et les conditions de la prestation funéraire* »⁽²⁾ ;

— 136 heures pour les agents responsables d'un établissement, bureau, succursale ou agence dans lequel les familles sont accueillies, pour les gestionnaires d'une chambre funéraire ou d'un crématorium et pour les dirigeants de l'opérateur funéraire.

(1) Ces articles constituent le sous-paragraphe 3 du paragraphe 1 de la sous-section 1 de la section II du chapitre III du titre II du livre II du CGCT, intitulé « Capacité et formations professionnelles ».

(2) Article R. 2223-45 du CGCT.

**CONTENU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EXIGÉE
DES AGENTS ET DIRIGEANTS D'OPÉRATEURS FUNÉRAIRES**

Prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres (16 heures)	Maîtres de cérémonie et agents qui accueillent et renseignent les familles (40 heures)	Agents déterminant avec la famille les conditions de la prestation (96 heures)	Dirigeants, responsables d'agence, gestionnaires d'une chambre funéraire ou d'un crématorium (136 heures)
Législation et réglementation funéraires	Législation et réglementation funéraires	Législation et réglementation funéraires	Législation et réglementation funéraires
Hygiène et sécurité	Hygiène et sécurité		
Psychologie et sociologie du deuil	Psychologie et sociologie du deuil	Psychologie et sociologie du deuil	Psychologie et sociologie du deuil
	Pratiques et symbolique des différents rites funéraires	Pratiques et symbolique des différents rites funéraires	Pratiques et symbolique des différents rites funéraires
	Protocole des obsèques	Prévoyance funéraire et tiers payant	Prévoyance funéraire et tiers payant
		Soins de conservation	Soins de conservation
		Cas pratiques	Cas pratiques
			Gestion comptable et gestion du personnel

Un opérateur funéraire ne peut donc être habilité si son dirigeant ne justifie pas de la capacité professionnelle correspondant à une formation professionnelle de 136 heures, qui doit être suivie dans les 12 mois de sa prise de fonction, quelles que soient les missions assumées par ce dirigeant. Or, s'il est légitime que les personnels participant aux missions du service extérieur des pompes funèbres suivent une formation professionnelle garantissant la qualité des prestations, l'obligation de formation des dirigeants peut présenter des difficultés pratiques dans certains cas particuliers.

Tel est notamment le cas des régies communales qui ne disposent ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière. Certaines petites communes rurales ne créent, pour assurer le service extérieur des pompes funèbres, qu'une régie simple, qui constitue un simple service municipal. C'est alors le maire qui est considéré comme le dirigeant au sens de l'article L. 2223-23 du CGCT et doit suivre la formation de 136 heures, alors même qu'il n'exerce aucune mission opérationnelle dans la régie.

Au-delà du cas des régies simples, d'autres dirigeants d'opérateurs funéraires peuvent ne pas participer personnellement à la conclusion ou à l'exécution

des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres, notamment quand il s'agit d'une entreprise de taille importante. Toutefois, exempter tous les dirigeants d'opérateurs funéraires de formation ne paraît pas forcément souhaitable. Dans la plupart des cas, le dirigeant, même s'il ne participe pas directement aux opérations funéraires, définit l'orientation du service, les services proposés...

Le présent article prévoit que le dirigeant n'est pas obligé de suivre une formation professionnelle permettant de justifier de sa capacité professionnelle s'il n'exerce pas de fonctions exigeant cette capacité professionnelle spécifique. Cette exception est d'autant plus bienvenue que l'article 3 de la proposition de loi renforce les obligations de formation en créant un diplôme national nécessaire pour exercer dans le secteur funéraire.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à limiter l'exemption de formation au seul cas des régies simples, en prévoyant que seuls les personnels de la régie sont astreints au suivi d'une formation. La Commission a adopté cet amendement (**amendement n° 2**), ainsi que l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

(article L. 2223-25-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création d'un diplôme national pour tous les agents des opérateurs funéraires

Cet article exige des personnes exerçant des missions relevant du service extérieur des pompes funèbres qu'elles soient titulaires d'un diplôme national.

L'article L. 2223-23 du CGCT requiert d'ores et déjà que les dirigeants et les agents des opérateurs funéraires, quelle que soit la nature juridique de ceux-ci, remplissent des conditions de capacité professionnelle. Ils sont réputés avoir cette capacité professionnelle s'ils ont suivi la formation professionnelle spécifique prévue par les articles D. 2223-34 à D. 2223-39 et R. 2223-40 à R. 2223-55 du CGCT, dont la longueur et le contenu dépendent des fonctions assurées⁽¹⁾. Les agents qui ne participent pas à l'exécution des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres et qui ne sont pas en contact direct avec les familles en sont dispensés⁽²⁾.

Actuellement, seuls les thanatopracteurs, aussi appelés embaumeurs de corps humain, doivent être titulaires d'un diplôme pour exercer leurs fonctions. Les conditions d'obtention ont été fixées par le décret n° 94-260 du 1^{er} avril 1994 relatif au diplôme national de thanatopracteur, codifié aux articles D. 2223-122 à D. 2223-132 du CGCT, qui prévoit une formation théorique de 150 heures et une formation pratique de 200 heures pendant douze mois consécutifs, suivies d'un examen comprenant des épreuves théoriques et pratiques.

(1) Voir le commentaire de l'article 2.

(2) Il s'agit, par exemple, des personnels s'occupant de la comptabilité ou de la gestion du personnel.

Les autres agents du service extérieur des pompes funèbres, en revanche, ne sont astreints qu'au suivi d'une formation professionnelle, à l'issue de laquelle l'organisme de formation leur délivre une attestation de formation professionnelle. Celle-ci est une simple attestation de présence, qui garantit que la personne a assisté aux séances de formation, aucun contrôle des connaissances acquises n'étant effectué. En outre, la fiabilité de cette attestation peut parfois être sujette à caution, la mission d'information sénatoriale ayant relevé que certains opérateurs funéraires parvenaient à faire délivrer des attestations à leurs agents sans que ceux-ci aient suivi la formation prévue ⁽¹⁾.

Le manque de garanties de compétence des agents a amené les professionnels du secteur funéraire à s'organiser pour créer des certificats de qualification professionnelle. Un accord de branche sur la mise en place de certificats de qualification professionnelle a ainsi été conclu le 13 septembre 2000 et a abouti à la création, en octobre 2002, d'un certificat de qualification professionnelle de conseiller funéraire nécessitant une formation de 96 heures. Ces certificats ne font toutefois pas l'objet d'une reconnaissance officielle.

Le présent article instaure des diplômes nationaux sanctionnant la formation professionnelle obligatoire suivie par les agents des opérateurs funéraires. Seuls les personnels assurant leurs fonctions en contact direct avec les familles et participant personnellement à la conclusion ou à l'exécution des prestations du service extérieur des pompes funèbres, qui sont déjà astreints au suivi d'une formation, devront être titulaires d'un tel diplôme. Le caractère diplômant de la formation permettrait de mieux garantir la qualité des personnels des opérateurs funéraires, selon des normes homogènes sur l'ensemble du territoire. Les compétences des agents du secteur funéraire seraient ainsi mieux reconnues et valorisées.

Les conditions de délivrance des diplômes et de préparation des épreuves dans des organismes de formation habilités seront fixées par décret. Le décret déterminera notamment les compétences exigées des formateurs, le contenu et la durée de la formation et les modalités de l'examen final. Votre rapporteur juge nécessaire que la durée et le contenu des formations reste modulé selon les différentes professions.

Le décret devra également définir les modalités d'application dans le temps de cette nouvelle disposition. Ainsi, il fixera la date à partir de laquelle la détention du diplôme sera exigée des agents et dirigeants des opérateurs funéraires pour l'habilitation de ceux-ci. Il prévoira également des modalités particulières d'obtention du diplôme pour les agents déjà en fonctions lors de l'entrée en vigueur de la loi. Ceux-ci pourront bénéficier de procédures de validation des acquis de l'expérience, qui consistent à présenter un dossier faisant état de leur expérience professionnelle et des compétences acquises dans ce cadre devant un jury, qui peut soit décerner le diplôme, soit valider certaines épreuves du diplôme. Des dispositions similaires avaient été prévues par le décret du 1^{er} avril 1994 précité

(1) Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire précité, page 50.

relatif au diplôme national de thanatopracteur, qui permettait de délivrer le diplôme à certains thanatopracteurs en fonctions sans passer les épreuves ⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 3**) du rapporteur.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur supprimant le renvoi au décret pour déterminer la date d'application des dispositions de cet article, au motif qu'il revient à la loi de déterminer elle-même ses conditions d'application (**amendement n° 4**). La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que l'article 3 ainsi modifié.

CHAPITRE II

De la simplification et de la sécurisation des démarches des familles

Article 4 A

(article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales)

Droit à la sépulture dans le cimetière d'une commune pour les Français établis hors de France inscrits sur la liste électorale de cette commune

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel présenté par M. Christian Cointat et l'ensemble de ses collègues sénateurs représentant les Français établis hors de France, ayant pour objet d'accorder aux Français établis hors de France inscrits sur la liste électorale d'une commune française un droit à la sépulture dans le cimetière de cette commune.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que la sépulture dans le cimetière d'une commune est de droit dans trois cas de figure :

- lorsque la personne décède sur le territoire d'une commune ;
- lorsque la personne est domiciliée dans la commune ;
- lorsque la personne a droit à une sépulture de famille dans la commune.

Hormis ces trois hypothèses, le maire peut opposer un refus à la demande d'inhumation d'une personne dans le cimetière communal.

Les conditions posées par l'article L. 2223-3 ne concernent toutefois que les inhumations dans le terrain commun du cimetière et ne sont pas applicables

(1) L'article D. 2223-130 du CGCT prévoit que les thanatopracteurs exerçant depuis au moins six ans et ayant réalisé au moins 500 opérations avant 1994 peuvent se voir décerner le diplôme par le jury national s'ils justifient avoir suivi une formation théorique et pratique équivalente à celle requise. Les thanatopracteurs en fonctions ne remplissant pas ces conditions passent uniquement les épreuves pratiques du diplôme.

aux personnes demandant une concession. L'obtention d'une concession n'est pas subordonnée à l'existence d'un lien avec la commune, la jurisprudence interdisant de réserver les concessions aux habitants de la commune ⁽¹⁾. Le Conseil d'État a ainsi considéré que le seul motif valable pour refuser l'octroi d'une concession est l'absence de place disponible dans le cimetière ⁽²⁾. Cependant, l'affectation d'une partie du cimetière à des concessions reste facultative pour les communes.

Ainsi, comme l'ont relevé les auteurs de l'amendement, les Français de l'étranger qui ne disposent pas d'une sépulture de famille peuvent être privés de sépulture en France.

Le présent article vise à répondre à cette situation insatisfaisante, en octroyant aux Français établi hors de France qui sont inscrits sur la liste électorale d'une commune un droit à sépulture dans cette commune.

En vertu de l'article L. 12 du code électoral, les Français établis hors de France peuvent sur leur demande être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

- leur commune de naissance ;
- la commune de leur dernier domicile ;
- la commune de leur dernière résidence, si cette résidence a été de six mois au moins ;
- la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de leurs descendants au premier degré.

Cet article du code électoral garantit aux Français établis hors de France la possibilité d'être inscrits sur une liste électorale.

Le présent article, en liant le droit à la sépulture à une inscription sur les listes électorales, est donc un moyen satisfaisant de répondre au problème des Français établis hors de France susceptibles de se voir refuser toute sépulture sur le territoire français. Il est cohérent de considérer que la commune qui sera choisie par un Français établi hors de France pour être inscrit sur les listes électorales est une commune avec laquelle il entretient un lien particulier, qui justifie par conséquent un droit à sépulture, au même titre que le domicile ou la présence d'une sépulture de famille.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

(1) TA Orléans, 31 mai 1988, Cortier.

(2) CE, sect., 5 décembre 1997, Commune de Bachy c/ Saluden-Laniel.

Article 4

(article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des obligations de surveillance des opérations funéraires

Cet article réduit le nombre d'opérations funéraires donnant lieu à surveillance et au paiement d'une vacation.

Le pouvoir de police des funérailles exercé par le maire afin de garantir le respect de la salubrité, le bon ordre et la décence des opérations funéraires se traduit par la nécessité d'obtenir des autorisations pour procéder à certains actes, ainsi que par l'organisation d'une surveillance effective de certaines étapes des funérailles.

Cette surveillance est prévue par l'article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales, qui, dans sa rédaction actuelle, concerne les exhumations, réinhumations et translations de corps. Toutefois, la partie réglementaire du même code prévoit la présence d'un officier de police pour un nombre d'opérations plus important :

- les soins de conservation (art. R. 2213-44) ;
- le moulage de corps (art. R. 2213-45) ;
- le transport de corps sans mise en bière (art. R. 2213-46) ;
- le transport de corps avant mise en bière (art. R. 2213-47) ;
- la levée du corps en cas de transport de corps après fermeture du cercueil (art. R. 2213-48) ;
- l'inhumation du corps d'une personne décédée hors de la commune (art. R. 2213-49) ;
- l'inhumation dans un caveau provisoire (art. R. 2213-49) ;
- la crémation (art. R. 2213-50) ;
- l'exhumation (art. R. 2213-51).

Depuis la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, les opérations de surveillance ne sont plus systématiquement effectuées sous l'autorité du maire. Dans les communes dotées d'un régime de police d'État, la surveillance est désormais exercée par un fonctionnaire de police délégué par le chef de circonscription. Dans les autres communes, elle est effectuée par le garde champêtre ou par un agent de police municipale délégué par le maire. Dans tous les cas, la personne chargée de la surveillance dresse un

procès-verbal qui est adressé au maire. Les opérations de surveillance donnent lieu à la perception d'une vacation acquittée par les familles.

Or, la mission d'information du Sénat a attiré l'attention sur le fait que ce système de surveillance est extrêmement lourd, puisqu'il exige en moyenne d'effectuer trois opérations de surveillance par corps et de remplir une série de formulaires. Cette surveillance constitue un facteur de complexité accrue pour l'organisation des funérailles car il faut concilier les disponibilités de la police avec celles des autorités religieuses, les horaires d'ouverture du cimetière... Un simple retard de l'agent chargé d'effectuer la vacation peut alors retarder l'inhumation d'une journée.

Ce système contraignant est en outre d'une efficacité toute relative car aucune surveillance réelle n'est effectuée dans la majorité des cas. Comme il fait appel à des agents dont ce n'est pas la fonction essentielle, ces agents sont souvent absents. Dans la plupart des cas, les familles ne se voient pas pour autant rembourser les vacations⁽¹⁾, ce qui suscite leur incompréhension et a donné lieu au prononcé de sanctions pénales contre les agents et les opérateurs funéraires. Lorsqu'un agent est présent, il se limite généralement à dresser les procès-verbaux sans vérification concrète de l'identité du défunt ou du contenu du cercueil.

Afin de remédier à ces problèmes, l'article 4 de la proposition de loi, tel qu'issu des conclusions de la Commission, proposait de ne maintenir qu'une seule opération de surveillance au cours du déroulement des obsèques, lors de la fermeture du cercueil, les vacations actuellement prévues par la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales devant être pour leur part supprimées. Dans le même temps, la rédaction proposée pour l'article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales maintenait l'exigence d'une surveillance des opérations d'exhumation, de translation et de réinhumation d'un corps, qui ne relèvent pas des opérations funéraires ordinaires. Ce choix est motivé par le fait que la surveillance lors de la fermeture du cercueil tend à vérifier le contenu de celui-ci pour éviter les trafics illicites ou les substitutions de cadavres.

En outre, la Commission proposait de permettre la surveillance de ces opérations funéraires par un gendarme, à défaut d'une surveillance assurée par un agent de police municipale ou du garde champêtre dans les communes non dotées d'un régime de police d'État. Beaucoup de ces communes, en effet, ne disposent pas d'une police municipale.

Lors de la séance publique, le Gouvernement a présenté plusieurs amendements. Le Gouvernement a d'abord proposé de limiter la surveillance de la fermeture du cercueil aux seules opérations de fermeture lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt ou lorsque le corps est destiné à la crémation. Cette proposition répond à l'objectif du présent article, qui est de limi-

(1) En application de l'article R. 2213-56 du code général des collectivités territoriales, les vacations funéraires doivent être restituées aux familles lorsqu'aucun agent n'était présent lors des opérations funéraires. Néanmoins, ce remboursement est rarement effectué en pratique.

ter le nombre d'opérations de surveillance. Une surveillance sera cependant assurée dans les cas où les risques de substitution de corps ou de trafics divers utilisant le cercueil sont les plus grands.

Le Gouvernement a également souhaité, contre l'avis de la commission des Lois, supprimer la possibilité que la surveillance des opérations funéraires puisse être assurée par des gendarmes en zone de gendarmerie, considérant que la présence des gardes-champêtres ou policiers municipaux est déjà effectivement assurée et que cette possibilité de surveillance par les gendarmes poserait des problèmes de rémunération des gendarmes pour cette tâche.

Enfin, le Gouvernement a proposé de permettre aux fonctionnaires chargés des opérations de surveillance d'assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès. La faculté ainsi octroyée aux fonctionnaires chargés des opérations de surveillance est la contrepartie nécessaire de la réduction du nombre d'opérations de surveillance systématiques. Comme la plupart des opérations resteront soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration en mairie, les contrôles inopinés seront possibles et donc dissuasifs, sans pour autant compliquer l'organisation des funérailles.

Ces différents amendements ont été adoptés par le Sénat et il semble à votre rapporteur qu'ils contribuent à renforcer l'objectif recherché par les auteurs de l'article, qui est d'alléger les opérations de surveillance tout en conservant un degré de contrôle suffisant afin d'éviter que les opérations funéraires ne donnent lieu à des substitutions de corps ou des trafics illicites. Toutefois, il paraît plus important de conserver une vacation pour les opérations de crémation, qui sont irréversibles, que pour les opérations de fermeture du cercueil compte tenu de l'absence de vérification effective du contenu du cercueil. En outre, la surveillance de la pose des scellés lors de la fermeture du cercueil se justifie surtout lorsqu'il est vérifié ultérieurement que les scellés sont intacts.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur tendant, dans un souci de simplification des opérations funéraires, à supprimer la surveillance par des agents de police lors de la fermeture du cercueil mais en conservant une surveillance lors de la crémation.

La Commission a adopté cet amendement (**amendement n° 5**), ainsi que l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(article L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales)

Harmonisation nationale du taux des vacances funéraires

Les différentes opérations de surveillance des opérations funéraires, qui sont prévues par l'article L. 2213-14 et la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, donnent lieu au versement d'une rémunération au fonctionnaire qui les assure (appelée vacation funéraire), en vertu de l'article L. 2213-15.

Le montant de la vacation est fixé par le maire après avis du conseil municipal. L'article R. 2213-54 du même code fixe un minimum pour les vacances funéraires inférieur à un euro, soit un montant excessivement bas⁽¹⁾. Les montants qui sont effectivement perçus pour les vacances funéraires sont dans les faits nettement plus élevés, variant généralement entre 10 et 20 euros par vacation. La mission d'information du Sénat avait ainsi pu constater d'importantes disparités selon les communes. Ces disparités sont en partie dues à l'existence, depuis la loi du 21 janvier 1995 précitée, de deux modalités d'organisation des vacances. Dans les communes dotées d'un régime de police d'État, les vacances sont effectuées par la police nationale et les sommes correspondantes versées au budget du ministère de l'intérieur. Dans les autres communes, les vacances sont effectuées par les agents de la police municipale ou les gardes champêtres, agissant sous l'autorité du maire. Les maires peuvent dès lors être davantage tentés de diminuer le montant des vacances quand la police est étatisée, notamment afin de réduire le coût des funérailles pour les familles.

Aussi, afin d'harmoniser le montant des vacances, l'article 5 de la proposition de loi tend à encadrer au niveau législatif le montant des vacances funéraires ainsi que leur mode de perception. La rédaction proposée prévoit que le montant des vacances est fixé par le maire après avis du conseil municipal, qu'il doit être compris entre 20 et 25 euros et que les vacances doivent être acquittées auprès de la recette municipale. Afin d'éviter que ces vacances soient perçues pour d'autres opérations de surveillance que celles prévues par l'article L. 2213-14, la Commission a souhaité également préciser dans le texte de loi que seules ces opérations de surveillance donnent lieu au versement de vacances.

Si les objectifs d'harmonisation du montant des vacances funéraires et de limitation du nombre de ces vacances sont pertinents, se pose néanmoins la question de savoir si la fixation du montant de ces vacances et de leur mode de recouvrement est du domaine législatif.

(1) Aux termes de l'article R. 2213-54 du code général des collectivités territoriales, le minimum est de 0,09 euros pour la vacation d'un fonctionnaire de la police nationale dans une commune comptant 10 000 habitants ou plus, de 0,07 euros pour la vacation d'un fonctionnaire de la police nationale dans une commune de moins de 100 00 habitants et de 0,05 euros pour la vacation d'un garde champêtre ou d'un agent de police municipale.

Afin de justifier l'intervention du législateur, le rapporteur au Sénat a expliqué que « *ces vacances sont considérées comme des impositions de toute nature* »⁽¹⁾. En revanche, si ces vacances étaient considérées comme de simples redevances, leur détermination devrait être assurée par le pouvoir réglementaire. Dans la mesure où ces vacances sont perçues à l'occasion de chaque opération de surveillance, elles sont la contrepartie d'une présence imposée à un fonctionnaire et peuvent bien apparaître comme la rémunération d'un service rendu. Toutefois, dans la mesure où il n'est pas précisé que cette rémunération dépend obligatoirement de la présence effective du fonctionnaire, ce caractère de rémunération pour service rendu peut sembler ténu. En outre, le texte modifié par le Sénat prévoit que les agents chargés des vacances peuvent contrôler de manière inopinée n'importe quelle étape des funérailles.

Il semble donc à votre rapporteur qu'il n'est pas erroné de fixer par voie législative le montant et le mode de perception de vacances funéraires qui s'apparentent plus à une taxe municipale qu'à une redevance pour service rendu.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier rédactionnel (**amendement n° 6**), le second permettant au ministre chargé des collectivités territoriales d'actualiser par arrêté le montant des vacances pour tenir compte de l'inflation (**amendement n° 7**).

Puis, elle a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(article L. 2223-21-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Instauration de devis-types par les communes

Cet article prévoit l'élaboration par les communes de devis-types auxquels les opérateurs funéraires devraient se conformer.

L'instauration de devis-types serait obligatoire dans les seules communes de plus de 10 000 habitants, mais les communes de moins de 10 000 habitants pourraient décider d'en imposer aux opérateurs funéraires exerçant leur activité sur le territoire de la commune.

Le Sénat a souhaité instaurer cette nouvelle obligation afin d'accroître la transparence des tarifs des opérateurs funéraires, jugée insuffisante actuellement. La clarté de la tarification est, en effet, une condition essentielle au déroulement d'une véritable concurrence entre les opérateurs funéraires, mais également pour protéger les familles. Le choix d'un opérateur funéraire est effectué après le décès, dans un délai très court et alors que les proches du défunt sont encore sous le choc du décès. Ces circonstances sont évidemment peu propices à un choix éclairé et

(1) *M. Jean-René Lecerf*, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre Sueur relative à la législation funéraire et la proposition de loi de M. Jean-Pierre Sueur sur le statut et la destination des cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation, *Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 386, 13 juin 2006, page 35*.

réfléchi, ce qui peut justifier l'instauration de règles plus contraignantes que le droit commun afin d'assurer une bonne information des familles.

Le règlement national des pompes funèbres comprend déjà plusieurs dispositions en ce sens, regroupées dans un sous-paragraphe intitulé « *Information des familles* »⁽¹⁾ et regroupant les articles R. 2223-24 à R. 2223-32. Ces articles énumèrent les informations devant être mentionnées par les devis, notamment le nombre d'agents exécutant l'une des prestations prévues, les entreprises réalisant certaines missions en sous-traitance, le coût des prestations obligatoires, le montant des taxes... Les prestations obligatoires en vertu de la réglementation funéraire doivent être distinguées des prestations facultatives. Toutefois, en dépit de leur précision, les devis des opérateurs funéraires peuvent être peu lisibles pour les familles car ils sont souvent longs et leur présentation diffère d'un opérateur à l'autre. Il est donc difficile d'opérer des comparaisons sur cette base.

Le présent article prévoit donc l'instauration de devis-types s'imposant aux opérateurs funéraires exerçant sur le territoire de la commune, conformément aux recommandations de la mission d'information sénatoriale⁽²⁾. Cette mesure avait déjà été envisagée lors de l'examen parlementaire de la loi du 8 janvier 1993 précitée. La commission mixte paritaire avait toutefois préféré s'abstenir de mentionner dans la loi la possibilité de créer des devis-types, estimant qu'une telle mention n'était pas nécessaire. L'intention du législateur a toutefois été méconnue lors de l'application de la loi. Ainsi, une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 27 octobre 1995⁽³⁾ a estimé que le règlement local des pompes funèbres ne peut pas imposer des obligations supplémentaires par rapport à celles prévues par le règlement national. Aux termes de cette circulaire, « *il serait contraire à la loi que le conseil municipal impose des devis-types, ou même le simple dépôt [de devis], aux opérateurs funéraires habilités, installés sur le territoire de la commune* ». En retenant cette interprétation contraire aux travaux préparatoires, le Gouvernement a dissuadé les communes de mettre en place des devis-types, même si certaines d'entre elles sont passées outre.

Les devis-types instaurés par les communes seraient mis à la disposition du public à la mairie, où les familles pourraient venir les consulter. Dans sa version initiale, le texte de la proposition de loi imposait au maire de consulter préalablement tous les opérateurs funéraires exerçant sur le territoire de la commune. La commission des Lois du Sénat a supprimé cette obligation au motif qu'elle pourrait facilement conduire à des vices de procédure en cas d'oubli d'un opérateur. Concrètement, les communes, après une concertation avec les opérateurs funéraires, définiront quelques devis correspondant à des cérémonies d'obsèques types. Les entreprises exerçant leur activité dans la commune indiqueront ensuite leur prix pour chacun des devis-types.

(1) Il s'agit du sous-paragraphe 1 du paragraphe 1 de la sous-section 1 de la section II du chapitre III du titre II du livre II du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire précité, recommandation n° 6.

(3) Circulaire n° 95-265 du 27 octobre 1995.

L'instauration des devis-types serait le fait des seules communes, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière funéraire n'étant pas évoqués. Elle ne serait obligatoire que dans les communes de plus de 10 000 habitants car les communes moins peuplées disposent souvent d'un nombre d'opérateurs restreint, entre lesquels les comparaisons sont plus faciles.

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de l'instauration de devis-types compte tenu de l'évolution du secteur funéraire depuis 1993. Le souci de permettre aux familles de comparer le plus clairement possible les prestations et les tarifs des différents opérateurs est légitime, mais le système des devis-types ne lui paraît pas nécessairement l'instrument idoine. En premier lieu, ces devis-types seraient définis au niveau communal, alors même qu'une majorité d'opérateurs funéraires exercent leur activité sur plusieurs communes. L'instauration de devis-types différents dans chaque commune serait alors une source importante de complexité pour ces entreprises. Il convient également d'ajouter que les familles se rendent de moins en moins à la mairie à la suite d'un décès puisque trois quarts des décès ont lieu à l'hôpital et sont donc déclarés directement par l'établissement de santé. En second lieu, la création de ces devis-types risquerait de créer une surenchère à la baisse dans les prix annoncés par les entreprises, afin de capter la clientèle la plus vaste possible. Enfin, dans les plus grandes villes où sont présents de multiples opérateurs, plus d'une centaine de devis-types pourraient être présentés aux familles, ce qui ne faciliterait pas leur choix.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur visant à supprimer cet article.

Mme George Pau-Langevin s'est déclarée défavorable à cet amendement en rappelant que l'existence de devis-types s'imposant aux opérateurs funéraires constituera une garantie importante pour la protection des familles.

M. Jean-Jacques Urvoas a ajouté que l'instauration de ces devis-types avait fait l'objet d'un consensus au Sénat et que leur élaboration devrait en tout état de cause être confiée à la puissance publique, que ce soit au niveau communal ou national. Il a estimé que les familles frappées par le deuil n'étaient généralement pas en situation de comparer différents types de devis commerciaux dans les délais requis.

Le rapporteur a souligné que la protection des familles était effectivement nécessaire, compte tenu de la brièveté des délais prévus pour l'inhumation du défunt, mais que la mise en place de devis-types pourrait, en pratique, s'avérer lourde et difficile, en particulier dans les grandes villes où les opérateurs funéraires sont nombreux.

M. Jean-Jacques Urvoas ayant noté que la suppression proposée conduirait au maintien du système actuel, pourtant insatisfaisant, et Mme George Pau-Langevin ayant souligné que l'élaboration des devis-types par les conseils municipaux apportait la souplesse recherchée, le rapporteur a retiré cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

(article L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales)

Précision de la durée d'interdiction du démarchage commercial

Cet article précise que le démarchage commercial en matière funéraire est interdit avant les obsèques et pendant un délai de trois mois après le décès.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2223-33 du CGCT prévoit qu'« *à l'exception des formules de financement d'obsèques, sont interdites les offres de services faites à l'occasion ou en prévision d'obsèques en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès* ». Sont notamment interdites les démarches à domicile – aussi bien spontanées qu'à la demande du client – et les démarches effectuées sur la voie publique ou dans un lieu ou édifice public ou ouvert au public. Cette interdiction s'applique aux prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres, mais également aux prestations connexes. La Cour de cassation a ainsi estimé que la marbrerie funéraire relevait des fournitures et prestations liées à un décès⁽¹⁾. Sa violation est punie d'une amende de 75 000 euros, en application de l'article L. 2223-35 du CGCT.

L'interdiction du démarchage commercial à l'occasion d'obsèques tend à protéger les familles, vulnérables en période de deuil, contre d'éventuelles pratiques d'opérateurs funéraires peu scrupuleux et susceptibles de profiter de leur faiblesse en leur faisant acheter un service dans des conditions qu'elles n'auraient pas acceptées en temps normal. Lors de son audition par votre rapporteur, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) a relevé que les proches pouvaient plus facilement être incités à acheter des monuments disproportionnés par rapport à leurs moyens au moment des obsèques, en raison de la pression de la parentèle venue assister à l'enterrement.

Cependant, l'imprécision de la formule « *à l'occasion d'obsèques* » peut être la source d'une certaine insécurité juridique. Des opérateurs funéraires ont ainsi pu être condamnés pour des démarchages à domicile effectués huit mois après un décès⁽²⁾. Une telle extension crée un risque juridique pour les opérateurs funéraires. En conséquence, cet article définit de manière explicite la durée pendant laquelle le démarchage commercial est interdit à compter du décès. Ce délai est fixé à trois mois, conformément aux préconisations des rapporteurs de la mission d'information sénatoriale sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire. Cette durée doit permettre aux familles de décider en toute connaissance de cause lorsqu'elles se voient proposer des produits ou des prestations funéraires.

(1) Cass. crim., 29 juin 2004.

(2) Cass. crim., 27 juin 2006, Éric T. et Gauthier K.

Le démarchage reste interdit en prévision d'obsèques, c'est-à-dire lorsque le décès de la personne semble imminent, par exemple en cas d'hospitalisation.

La Commission a examiné un amendement de M. Émile Blessig visant à ramener de trois à un mois le délai pendant lequel tout démarchage funéraire auprès des familles endeuillées est interdit.

M. Émile Blessig a jugé légitime de protéger temporairement la famille du défunt de tout démarchage commercial, en raison de leur fragilité en période de deuil, mais a jugé excessif un délai de trois mois. Il a remarqué que l'instauration d'un délai aussi long favoriserait les sociétés mixtes de pompes funèbres et marbrerie, au détriment des artisans marbriers, incapables de le respecter.

M. Jérôme Lambert a souscrit à cette analyse en soulignant que, bien souvent, les familles n'attendaient pas trois mois pour prendre leurs dispositions en matière funéraire et que l'interdiction temporaire de tout démarchage commercial pourrait, de toute façon, être contournée par les entreprises intégrées de pompes funèbres et marbrerie. Il a, en conséquence, suggéré de supprimer tout délai pendant lequel le démarchage commercial des familles serait interdit.

Le rapporteur a estimé nécessaire de maintenir un délai pendant lequel tout démarchage serait interdit, mais a accepté la proposition de le réduire à un mois, cette durée paraissant raisonnable, en précisant que ce délai devrait être identique pour tous les professionnels car les familles souhaitent disposer d'un cadre légal simple et clair.

Mme George Pau-Langevin a indiqué qu'elle partageait le souci de protéger les artisans marbriers mais a considéré que le délai d'un mois serait sans doute un peu court et qu'un délai de deux mois constituerait un meilleur compromis.

La Commission a alors *adopté* l'amendement (**amendement n° 8**), un amendement du même auteur réduisant ce délai à deux mois devenant sans objet.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 7

(article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales)

Rémunération du capital versé par le souscripteur d'un contrat de prestations d'obsèques

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que le capital versé par le souscripteur d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance produit des intérêts au moins égaux au taux légal (**amendement n° 9**).

Cette obligation de revalorisation ne concerne que les contrats de prestations d'obsèques, et non les contrats obsèques dits « en capital » qui constituent en réalité des contrats d'assurance sur la vie classiques. Elle permettra d'éviter que,

du fait de la forte inflation des prix du secteur funéraire, le capital devienne insuffisant pour couvrir le montant des obsèques prévues. Ce risque est d'autant plus réel que les contrats obsèques sont souscrits de plus en plus tôt.

Article 8

(article L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales)

Confirmation de la neutralité des établissements de santé en matière funéraire

Cet article rappelle que les établissements de santé ne peuvent exercer de missions relevant du service extérieur des pompes funèbres autres que celles qui leur sont confiées par la loi.

Bien qu'ils ne soient pas des opérateurs funéraires, les établissements de santé sont logiquement amenés à intervenir sur les corps des défunts étant donné que trois personnes sur quatre décèdent à l'hôpital, cette proportion atteignant 90 % en région parisienne. La sous-section 4 du code général des collectivités territoriales, relative aux équipements funéraires, définit par conséquent un rôle des établissements de santé, publics ou privés, en matière funéraire.

L'article L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales autorise les établissements de santé publics ou privés à assurer le transport du corps avant mise en bière ou son transfert dans une chambre funéraire, mission qui relève du service extérieur des pompes funèbres tel que défini par l'article L. 2223-19 du même code. L'établissement assurant ces missions doit avoir obtenu une habilitation préfectorale, dont les conditions sont plus souples que pour les opérateurs funéraires : le préfet contrôle seulement que les agents chargés du transport présentent les conditions minimales de capacité professionnelle exigées et que les véhicules sont conformes aux prescriptions techniques ⁽¹⁾.

L'article L. 2223-39 du code général des collectivités territoriales prévoit, par ailleurs, que les établissements de santé dans lesquels ont lieu plus de 200 décès annuels doivent disposer d'une chambre mortuaire où déposer les personnes décédées à l'hôpital ⁽²⁾. Cette chambre mortuaire ne doit pas être assimilée à une chambre funéraire, laquelle est un élément du service extérieur des pompes funèbres. Toutefois, la distinction est plus confuse depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a autorisé les établissements de santé à recevoir à titre onéreux les corps des personnes décédées hors de l'hôpital lorsqu'il n'existe pas de chambre funéraire à proximité. Cette disposition, qui tendait à éviter de longs transports dans certaines zones rurales mal équipées en chambres funéraires, a conduit les établissements de santé à se substituer aux opérateurs funéraires dans ce domaine.

(1) Cette habilitation peut être retirée dans les mêmes conditions que pour les opérateurs funéraires.

(2) Les chambres mortuaires sont destinées à héberger gratuitement le corps de la personne décédée durant les trois jours qui suivent son admission, afin de laisser aux familles le temps d'organiser les obsèques.

Pour assurer la libre concurrence des opérateurs funéraires, l'article L. 2223-38 du code général des collectivités territoriales pose le principe de neutralité des chambres mortuaires, qui doivent accueillir les familles en toute neutralité, sans manifester de préférence ou attache envers un opérateur funéraire, sous peine d'une amende de 75 000 euros. Il découle de ce principe que les personnels hospitaliers n'ont pas le droit d'avertir un opérateur funéraire du décès d'un patient ou de conseiller une famille pour le choix d'un opérateur funéraire, sous peine de sanctions pénales prévues par l'article L. 2223-35 du code général des collectivités territoriales. Pourtant, de tels comportements ne sont pas rares.

En outre, le champ exact des actions pouvant être menées par l'établissement de santé dans la chambre mortuaire n'est pas forcément bien défini. Ainsi, la cour d'appel de Paris a estimé que l'« *l'hôpital a l'obligation réglementaire de veiller à la conservation de la dépouille mortelle du malade décédé à la suite de son hospitalisation* »⁽¹⁾.

Pour assurer une meilleure distinction entre les missions des établissements de santé et des opérateurs funéraires, il serait envisageable de supprimer la possibilité pour les chambres mortuaires d'accueillir des personnes décédées hors de l'hôpital. Depuis 2002, le nombre de chambres funéraires a en effet augmenté rapidement, passant d'environ 1 400 à 1 889 en 2006. Tous les départements disposent aujourd'hui d'au moins une chambre funéraire. Toutefois, la suppression de cette disposition semble prématurée car certaines zones rurales, notamment montagneuses, comprennent peu de chambres funéraires. Les chambres mortuaires des hôpitaux y sont plus facilement accessibles pour une partie de la population.

En conséquence, il paraît plus opportun de confirmer le principe de neutralité des chambres mortuaires en matière funéraire, sans supprimer la possibilité d'accueillir des corps à titre onéreux. À cette fin, l'article 8 de la proposition de loi complète l'article L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales pour préciser que, hormis le transport du corps prévu par la loi, les établissements de santé ne peuvent exercer aucune autre mission relevant du service extérieur des pompes funèbres.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

(1) CA Paris, 8 février 1990.

CHAPITRE III

Du statut et de la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation

Article 9

(article 16-1-1 [nouveau] du code civil)

Obligation de respect à l'égard des restes des personnes décédées, y compris à la suite d'une crémation

Cet article étend le principe de respect du corps humain à la dépouille mortelle et aux cendres issues d'une crémation.

1. Le principe de dignité de la personne humaine fonde le droit au respect du corps humain

Le chapitre II du titre premier du livre premier du code civil définit le respect dû au corps humain, qui fait partie des droits civils de toute personne. Il consacre les principes de primauté et de dignité de la personne humaine et de respect de l'être humain dès le commencement de la vie. Sur le fondement de ces principes, le corps humain bénéficie d'une protection particulière, qui le distingue des simples choses. L'article 16-1 du code civil affirme ainsi le droit de chacun au respect de son corps, qui suppose notamment :

- que le corps humain est inviolable ;
- qu'il ne peut être porté atteinte à son intégrité, sauf nécessité médicale, en vertu de l'article 16-3 du même code ⁽¹⁾ ;
- que le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent présenter aucun caractère patrimonial, en application de l'article 16-1 du même code. L'extrapatrimonialité du corps humain interdit d'en disposer, notamment de le louer ou de le vendre ou de renoncer à ses droits sur son corps. Il résulte de ce principe que « *les conventions ayant pour effet de conférer une valeur patrimoniale au corps humain, à ses éléments ou à ses produits sont nulles* », comme le prévoit l'article 16-5 du code civil.

Le principe de la dignité de la personne s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle ⁽²⁾. Le Conseil constitutionnel a également considéré que les principes du code civil « *au nombre desquels figurent la primauté de la personne humaine, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain ainsi que l'intégrité de l'espèce humaine (...) tendent à assurer le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine* ». Le principe de dignité in-

(1) L'article 16-3 du code civil dispose ainsi qu'« il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain qu'en cas de nécessité médicale pour la personne ou à titre exceptionnel dans l'intérêt thérapeutique d'autrui. »

(2) *Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.*

terdit notamment de traiter la personne humaine comme une simple chose et de lui faire subir des traitements dégradants ou avilissants.

2. Les incertitudes juridiques sur l'application aux défunts du droit au respect du corps

L'application de ces principes au corps humain mort n'est pas explicitement prévue. Elle ne va pas de soi puisque le droit au respect du corps humain est un droit subjectif de la personne. Il devrait donc logiquement disparaître lorsque la personne qui est titulaire de ce droit disparaît, les morts n'ayant plus de personnalité juridique. La protection du corps humain ne concernerait donc pas le corps dans son acception biologique, mais le corps en tant qu'il abrite une vie humaine.

Toutefois, les dépouilles mortelles bénéficient également d'une protection légale, le code pénal réprimant les atteintes au respect dû aux morts telles l'atteinte à l'intégrité d'un cadavre et la violation ou la profanation de sépulture⁽¹⁾. Lorsque la protection de l'intégrité du corps concerne un défunt, son fondement n'est plus la protection de la vie, mais la protection du caractère sacré, de la dignité de la personne humaine qui demeure après le décès. Considérer le cadavre comme une chose serait nier la personne qui a habité le corps.

L'impératif de respect de la dignité de la personne a donc amené à étendre aux défunts la protection prévue. Ainsi, en 1993, le Conseil d'État a jugé que les principes déontologiques relatifs au respect de la personne humaine, notamment en matière d'intégrité du corps, continuent à s'imposer au médecin après le décès du patient⁽²⁾.

Le respect du corps après le décès n'est cependant pas de même nature que le droit au respect du corps de la personne. En effet, il ne s'agit plus d'un droit subjectif permettant de protéger la vie humaine.

3. L'obligation de traiter les restes mortels avec respect, dignité et décence

Afin d'apporter une consécration législative à ces principes, le présent article prévoit que le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort et que les restes des personnes décédées doivent être traités avec « *respect, dignité et décence* ». La notion de respect garantit que les règles prévues par l'article 16-1 du code civil en matière d'inviolabilité, d'intégrité et d'extrapatrimonialité du corps s'appliqueront intégralement aux restes mortels. Le principe de dignité de la personne humaine, y compris après la mort, est réaffirmé. L'impératif de « *décence* », quant à lui, s'impose traditionnellement en matière de traitement des défunts. Il fi-

(1) Article 225-17 du code pénal.

(2) CE, Ass., 2 juill. 1993, Milhaud. Ce principe est repris par le code de déontologie médicale, à l'article R. 4127-2 du code de la santé publique, qui dispose que « Le médecin (...) exerce sa mission dans le respect de la vie humaine, de la personne et de sa dignité. Le respect dû à la personne ne cesse pas de s'imposer après la mort. »

gure dans le code général des collectivités territoriales en matière de cimetières (article L. 2213-9), de funérailles (L. 2542-15), de transport de corps (article L. 2542-15), de transport de corps (article L. 2572-29), de déroulement des opérations funéraire (article L. 2572-34) et d'exhumation (article R. 2213-51). Les restes mortels ne devront donc pas faire l'objet d'un traitement choquant.

Le même respect sera dû aux cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation. Cela permet de clarifier leur statut car leur assimilation à un élément ou à un produit du corps humain n'avait pas été clairement effectuée par la jurisprudence⁽¹⁾. La possibilité de dispersion des cendres dans la nature ou de partage des cendres et la reconnaissance d'une copropriété familiale sur l'urne funéraires paraissent, en effet, incompatibles avec la reconnaissance des cendres comme élément du corps humain. Pourtant, certains jugements avaient qualifié l'urne cinéraire d'objet « *inviolable et sacré* » devant faire l'objet de respect⁽²⁾.

L'incrimination de la violation ou de la profanation d'une urne par l'article 11 de la proposition de loi et l'encadrement de la destination des cendres par l'article 14 tirent les conséquences de l'obligation de traiter les cendres avec respect, dignité et décence.

La consécration de l'impératif de respect des restes mortels ne remet pas en cause le don d'organe, dès lors que la dignité de la personne est assurée.

La commission des Lois du Sénat s'est attachée à ce que la rédaction de l'article ne change rien au statut du fœtus en ne faisant référence qu'au statut du corps humain après la mort, et non à la « personne humaine ». Or, sans remettre en cause le droit à l'avortement ou consacrer un statut du fœtus, il semblerait logique de traiter avec dignité, respect et décence les restes des fœtus morts après plus de 12 semaines de grossesse. En cas d'interruption thérapeutique de grossesse ou de fausse couche intervenant à moins de 22 semaines de grossesse, les fœtus sont considérés comme des pièces anatomiques, au même titre que les restes des amputations. Ces pièces anatomiques sont rassemblées en vrac dans des containers avant d'être incinérées dans un crématorium. L'impossibilité pour les parents d'organiser des obsèques ne peut qu'aggraver leur détresse.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

(1) Un « produit » du corps humain est une parcelle détachable du corps humain. Les cendres sont le résultat entier d'un corps ayant subi une crémation et ne sont donc pas englobées dans la notion de « produit ».

(2) TGI Lille, 23 septembre 1997.

Article 10

(article 16-2 du code civil)

Pouvoirs du juge civil pour prévenir ou faire cesser les atteintes illicites au corps humain

Le juge peut, en application de l'article 16-2 du code civil, « *prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou des produits de celui-ci* ». L'article 10 de la présente proposition de loi prévoit que cette protection ne cesse pas avec la mort de l'être humain.

Cette extension du pouvoir du juge donne toute son effectivité aux principes posés à l'article 9 de la proposition de loi, selon lesquels le corps humain doit être traité avec respect, dignité et décence après le décès de la personne. Elle rend possible une action en justice pour faire respecter ce droit au respect du corps humain, d'autant plus efficace que le juge peut intervenir rapidement.

Les types d'atteintes au corps humain sont variés. Il peut s'agir d'atteintes matérielles ou d'atteintes juridiques, tel un contrat de vente. L'article 16-2 du code civil n'opère pas non plus de distinction entre les atteintes définitives ou temporaires, graves ou bénignes, intentionnelles ou involontaires, par action ou abstention.

Cet article permet de mettre fin à une incertitude juridique sur l'applicabilité de l'article 16-2 du code civil aux corps de personnes décédées. Lorsque l'atteinte concerne une personne vivante, c'est la victime qui peut saisir le juge civil. Le droit au respect du corps humain constitue, en effet, un droit subjectif de la personne. Toutefois, certaines décisions de justice ont admis la saisine du juge par les héritiers en vue d'assurer la protection de dépouilles mortelles ⁽¹⁾ ou d'une tombe ⁽²⁾.

Ce texte doit permettre l'intervention rapide du juge. En cas d'urgence, le président du tribunal de grande instance pourra prendre des mesures conservatoires par une ordonnance de référé, en application des articles 808 à 810 du nouveau code de procédure civile. Cette procédure devrait se révéler utile compte tenu du caractère fréquemment irrémédiable des atteintes au corps humain.

C'est au juge judiciaire, donc dans la plupart des cas au juge civil ⁽³⁾, d'exercer la protection du droit au respect du corps, conformément à l'article 66 de la Constitution qui érige l'autorité judiciaire en gardienne de la liberté individuelle.

Cet article confère au juge un très large pouvoir d'appréciation en lui permettant de prendre tout type de mesure pour empêcher ou faire cesser l'atteinte il-

(1) TGI Lille, ord. 5 décembre 1996.

(2) TGI Lille, 21 décembre 1998.

(3) Cependant, si la question du respect du corps se pose dans le cadre des relations de travail, le conseil des prud'hommes est compétent.

licite. Le juge choisit donc librement dans la panoplie des mesures civiles disponibles. Il peut, par exemple, interdire de commettre un fait sous peine d'astreinte ou prononcer la nullité d'un acte juridique. Il pourra également prévoir une réparation du dommage subi, en application du droit commun.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 10**), puis l'article 10 ainsi modifié.

Article 11

(article 225-17 du code pénal)

Élargissement des délits de violation et de profanation de sépulture aux urnes cinéraires

Cet article assimile l'urne funéraire à une sépulture en lui appliquant le même devoir de respect. Les délits de violation de sépulture et de profanation de sépulture s'appliqueront donc aux urnes funéraires.

La protection juridique de la sépulture vise, au-delà de l'élément matériel de la sépulture, à protéger la personne du défunt qui doit être respectée. C'est pourquoi le chapitre V du titre II du livre II du code pénal, relatif aux atteintes à la dignité de la personne, comprend une section IV traitant « *Des atteintes au respect dû aux morts* » et comportant trois articles 225-17 à 225-19.

L'article 225-17 du code pénal réprime les violations et profanations, « *par quelque moyen que ce soit, de tombeaux, de sépultures ou de monuments édifiés à la mémoire des morts* ».

La violation de sépulture se définit par un élément matériel : l'existence de voies de fait sur un tombeau ou une sépulture. L'acte doit avoir été volontaire et constituer un manquement du respect dû aux morts mais l'intention de son auteur n'est pas prise en compte. Par exemple, un maire qui fait exhumer des cercueils sans avoir notifié aux familles un arrêté autorisant l'exhumation se rend coupable de violation de sépulture. Constituent des violations de sépulture l'ouverture d'un caveau et la manipulation des restes mortels sans autorisation du titulaire de la concession, mais également, selon la jurisprudence, la destruction d'un monument funéraire ou la dégradation d'objets placés sur la tombe.

La profanation de sépulture, en revanche, se caractérise par un élément intentionnel : elle est effectuée dans le but de porter atteinte au respect de la personne du mort ou de sa mémoire. Ce type de délit est plus rare que la violation de sépulture.

À la suite de la profanation du cimetière de Carpentras, la loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes a instauré un délit d'atteinte à l'intégrité du cadavre. Si la violation ou la profanation de sépulture s'est accompagnée d'une telle atteinte, les peines encourues sont doublées.

La loi du 22 juillet 1992 précitée a également prévu, à l'article 225-18 du code pénal, l'aggravation des peines lorsque la violation ou la profanation ou l'atteinte à l'intégrité du cadavre est commise « à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, des personnes décédées à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (...) ».

Enfin, l'article 225-18-1 du code pénal définit les conditions dans lesquelles les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables de ces infractions.

PEINES ENCOURUES EN CAS D'ATTEINTE AU RESPECT DÛ AUX MORTS

Délit commis	Droit commun	Acte xénophobe ou raciste
Atteinte à l'intégrité du cadavre	un an d'emprisonnement 15 000 euros d'amende	trois ans d'emprisonnement 45 000 euros d'amende
Violation ou profanation de sépulture	un an d'emprisonnement 15 000 euros d'amende	trois ans d'emprisonnement 45 000 euros d'amende
Violation ou profanation de sépulture accompagnée d'une atteinte à l'intégrité du cadavre	deux ans d'emprisonnement 30 000 euros d'amende	cinq ans d'emprisonnement 75 000 euros d'amende

Dans sa rédaction actuelle, l'article 225-17 du code pénal ne concerne que les tombeaux, sépultures et monuments funéraires. Il serait logique que ces dispositions s'appliquent également aux urnes cinéraires, dont le caractère inviolable et sacré a été reconnu par la jurisprudence, par assimilation à la dépouille mortelle.

Une telle protection de l'urne contre les atteintes susceptibles de lui être portées est conforme à la logique consistant à assurer que les cendres soient traitées avec dignité, respect et décence ⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article 12

(article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales)

Obligation de créer un site cinéraire dans les cimetières des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants

Cet article instaure l'obligation de créer un site cinéraire dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant plus de 10 000 habitants.

(1) Cette recommandation (n° 17) de la mission d'information du Sénat est reprise par l'article 9 de la présente proposition de loi.

L'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction actuelle, prévoit que « *chaque commune consacre à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet* ». Cette obligation du cimetière communal est confirmée par l'article L. 2223-3 du même code, dans lequel il est question du droit à sépulture « *dans un cimetière d'une commune* ».

L'obligation du cimetière communal est une obligation d'aménagement d'un terrain commun, dans lequel les corps peuvent être reçus gratuitement, pour une durée minimale de cinq ans. Elle est complétée par l'obligation de prévoir un ossuaire, dans lequel sont réinhumés les restes des personnes auparavant inhumées dans le terrain commun depuis plus de cinq ans ou dans des concessions qui sont reprises.

Les concessions de terrains sont en revanche une simple faculté, et non une obligation. En effet, l'article L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales dispose : « *Lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs.* » En outre, depuis une ordonnance du 28 juillet 2005 ⁽¹⁾, cet article L. 2223-13 prévoit également la possibilité de concéder « *des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes ou la dispersion des cendres* ». La création de jardins du souvenir consacrés à la dispersion des cendres est, quant à elle, autorisée depuis le décret du 18 mai 1976 ⁽²⁾.

Partant du constat qu'il est de plus en plus fréquent de recourir à la crémation, qui concerne près du quart des corps de personnes décédées en 2004, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité inciter au développement de sites cinéraires adaptés, afin d'accueillir de la manière la plus satisfaisante possible les cendres des défunts concernés. La présence de sites cinéraires à proximité permettra de garantir la liberté effective de choix des funérailles et constitue un corollaire indispensable à l'encadrement de la destination des cendres.

C'est pourquoi le présent article a pour objet de modifier l'article L. 2223-1, afin de prévoir de nouvelles obligations de création de sites particuliers pour accueillir les cendres des personnes ayant fait l'objet d'une crémation après leur décès, dans les communes et EPCI compétents en matière de cimetières de 10 000 habitants et plus. La rédaction qui est proposée précise que ces sites cinéraires devront être établis au sein des cimetières, ce qui permettra de matérialiser de manière plus visible l'égalité des différents modes de sépulture en même temps que l'appartenance de ces sites au domaine public communal.

La fixation d'un seuil de population au-delà duquel s'applique l'obligation se justifie par le fait qu'une telle obligation de création d'un site cinéraire ne sau-

(1) Ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires.

(2) Décret n° 76-435 du 18 mai 1976 modifiant le décret du 31 décembre 1941 codifiant les textes relatifs aux opérations d'inhumation, d'exhumation, d'incinération et de transport de corps ainsi que le décret du 12 avril 1905 sur le taux des vacations funéraires.

rait être imposée aux communes les plus petites sans entraîner des dépenses excessives et disproportionnées au regard du nombre de personnes concernées. Le seuil de 10 000 habitants qui a été retenu fait peser l'obligation de créer un site cinéraire sur 921 communes. La plupart de ces communes ne disposent pas d'un site cinéraire, la direction générale des collectivités locales ayant recensé une cinquantaine de sites cinéraires seulement en dehors des cimetières. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, la création d'un site cinéraire demeurerait une simple faculté, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2223-13.

Afin de permettre aux communes de disposer d'un temps suffisant afin d'aménager de tels sites, l'article 21 de la proposition de loi prévoit par ailleurs un délai de deux ans avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation.

Par ailleurs, la réécriture du premier alinéa de l'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales permet de prendre en compte les transferts de compétence aux EPCI en matière de cimetières. Dans sa rédaction actuelle, cet article oblige chaque commune à disposer d'un cimetière. Il est désormais précisé que le cimetière est communal ou intercommunal, afin de tenir compte des cas de transfert de la compétence en matière de cimetières à un EPCI. Malgré l'obligation prévue par l'article L. 2223-1, il n'est pas toujours possible de créer un cimetière dans chaque commune, notamment quand aucun terrain approprié n'est disponible. Dans ces cas, les communes peuvent faire usage du cimetière d'une autre commune, en acquittant en prix de location, ou créer un syndicat intercommunal chargé de gérer un cimetière commun à plusieurs communes. En outre, depuis 1999, la compétence en matière de création et d'extension de cimetières est obligatoirement transférée aux communautés urbaines, en application de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

La Commission a examiné un amendement du rapporteur abaissant le seuil retenu par la proposition sénatoriale aux communes de plus de 2 000 habitants, son auteur ayant souligné que le seuil de 2 000 habitants correspondait aux critères de définition des villes par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), contrairement au seuil de 10 000 habitants, proposé par le Sénat.

M. Jérôme Lambert a rappelé que la pratique actuelle rejoignait déjà cette règle dans de nombreuses communes.

La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 11**), puis l'article 12 ainsi modifié.

(1) La compétence automatique des communautés urbaines ne s'applique qu'aux cimetières créés ou agrandis après l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Article 13

(article L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales)

Caractéristiques des sites cinéraires

Cet article prévoit que les sites cinéraires créés dans les cimetières doivent comprendre un espace de dispersion des cendres et un espace de dépôt ou d'inhumation des urnes funéraires.

L'article L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement que le cimetière doit comprendre un terrain commun cinq fois plus étendu que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année. Cette obligation est nécessaire afin de s'assurer que toutes les personnes qui bénéficient du droit d'être enterrées dans le cimetière de leur commune puissent y être enterrées, dans l'hypothèse où aucune n'opterait pour une concession.

Seul ce terrain commun constitue une obligation pour les communes. Celles-ci peuvent affecter un autre espace du cimetière à des concessions pour des inhumations. L'accueil des cendres des personnes ayant opté pour la crémation est également facultatif, l'article L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales permettant aux communes de consacrer des espaces du cimetière au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres dans le cimetière.

Le présent article propose de modifier l'article L. 2223-2, afin de prendre en compte les nouvelles obligations qui sont mises à la charge des communes en matière de sites cinéraires obligatoires par l'article 12 de la proposition de loi.

La rédaction du premier alinéa de l'article L. 2223-2 est clarifiée, afin de préciser que l'exigence de superficie du cimetière s'applique au seul terrain commun consacré à l'inhumation des morts.

Un second alinéa est inséré dans l'article L. 2223-2, afin de définir les caractéristiques du site cinéraire imposé aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 10 000 habitants et plus. Ce site, situé dans le cimetière, devra comprendre :

— un espace dans lequel les cendres contenues dans les urnes peuvent être dispersées gratuitement, que l'on appelle couramment « jardin du souvenir ». Ce site devra être doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts, ce qui n'est pas systématique aujourd'hui. Ainsi, la dispersion ne sera pas un obstacle au maintien de la mémoire du défunt, chacun pouvant savoir où ses restes reposent. Le jardin du souvenir sera ainsi soumis aux mêmes règles que l'ossuaire ⁽¹⁾.

(1) L'article R. 2223-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Les noms des personnes, même si aucun reste n'a été retrouvé, sont consignés dans un registre tenu à la disposition du public et peuvent être gravés sur un dispositif établi en matériaux durables dans le lieu spécialement affecté à cet effet ou au-dessus de l'ossuaire. »

— un espace privatif pour les urnes funéraires, qui peut prendre la forme d'un columbarium ou de cavurnes. Les communes de taille plus modestes ne seront donc pas tenues de construire un columbarium et pourront se contenter de concéder les terrains nécessaires à l'inhumation des urnes dans un cavurne. À l'inverse, les communes disposant de peu de place dans leur cimetière pourront préférer construire un columbarium, qui occupe une superficie réduite. En cas de dépôt dans un columbarium ou d'inhumation dans un cavurne, les titulaires devront s'acquitter du prix de la concession, ainsi que de la taxe d'inhumation.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 12**), puis l'article 13 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 13

(article L. 2223-9 du code général des collectivités territoriales)

Inhumation d'une urne cinéraire dans une propriété privée

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant l'inhumation d'une urne dans une propriété privée (**amendement n° 13**). Il est légitime de prévoir pour les urnes une telle possibilité, déjà offerte pour l'inhumation d'un corps et subordonnée à une autorisation préfectorale ⁽¹⁾. Bien que cette dérogation au principe d'inhumation dans le cimetière soit rarement utilisée par les familles, il est cohérent de l'étendre aux urnes cinéraires puisque la présente proposition de loi tend à aligner le régime des urnes sur celui des cercueils. Rien ne justifierait un régime plus strict pour les urnes.

Article 14

(articles L. 2223-18-1 à L. 2223-18-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Destination des cendres issues d'une crémation

Cet article encadre le devenir des cendres issues d'une crémation en rapprochant leur régime de celui de la dépouille mortelle inhumée.

1. La loi en vigueur encadre peu la destination des cendres

a) Un régime longtemps très libéral

Le droit français est longtemps resté l'un des plus libéraux d'Europe en matière de destination des cendres. Dans le silence de la loi, la possibilité pour les familles de disposer librement de l'urne a été instaurée par un décret du 18 mai 1976, qui a prévu la remise de l'urne aux membres de la famille à l'issue de la

(1) L'autorisation préfectorale est subordonnée à l'avis d'un hydrogéologue agréé, en application de l'article R. 2213-32 du code général des collectivités territoriales. En matière d'inhumation d'urnes, il serait souhaitable que cet article n'exige pas cette expertise, qui paraît inutile.

crémation⁽¹⁾. Avant cette date, les familles devaient choisir entre le dépôt de l'urne dans une sépulture ou dans un columbarium, l'inhumation dans une propriété privée restant possible sous réserve d'une autorisation préfectorale⁽²⁾.

De 1976 à 2007, les destinations possibles des cendres issues d'une crémation étaient très diverses. Ainsi, les cendres cinéraires pouvaient être :

— dispersées dans le lieu spécialement affecté à cet effet d'un cimetière, c'est-à-dire le jardin du souvenir⁽³⁾ ;

— dispersées sur le territoire français, sauf sur la voie publique ;

— répandues dans la mer, à plus de 300 mètres du rivage ;

— envoyées à l'étranger, ce qui nécessite une autorisation préfectorale.

Les cendres cinéraires peuvent également être placées dans une urne funéraire qui peut être :

— placée dans le columbarium d'un cimetière, moyennant le versement d'une taxe d'inhumation ;

— déposée à l'intérieur d'un caveau funéraire, moyennant le versement d'une taxe d'inhumation ;

— déposée à l'intérieur d'un caveau, qui est un caveau funéraire de petite dimension spécialement conçu pour recevoir des urnes funéraires, moyennant le versement d'une taxe d'inhumation ;

— scellée sur un monument funéraire⁽⁴⁾ ;

— conservée au domicile d'un particulier ;

— inhumée dans une propriété privée, après autorisation du maire et du préfet ;

— immergée dans une rivière, un fleuve ou dans la mer.

Les cendres issues d'une crémation ne sont pas soumises à toutes les contraintes applicables aux corps inhumés, qui doivent reposer dans un cimetière

(1) Décret n° 76-435 du 18 mai 1976 modifiant le décret du 31 décembre 1941 codifiant les textes relatifs aux opérations d'inhumation, d'exhumation, d'incinération et de transport de corps ainsi que le décret du 12 avril 1905 sur le taux des vacations funéraires (Journal Officiel du 20 mai 1976).

(2) Décret du 31 décembre 1941 codifiant les textes relatifs aux opérations d'inhumation, d'exhumation, d'incinération et de transport de corps.

(3) Cette expression ne figure plus dans les textes réglementaires, les communes ayant souvent choisi une autre appellation pour ces terrains.

(4) Le scellement sur un monument funéraire a été autorisé par le décret n° 98-635 du 20 juillet 1998 modifiant le code des communes (partie Réglementaire) et relatif à la crémation, sous réserve toutefois que l'urne cinéraire soit protégée par une construction en matériau durable. La jurisprudence assimile le scellement à une inhumation.

public ⁽¹⁾. Cette asymétrie s'explique en partie par des différences objectives entre ces deux types de restes mortels, notamment en matière d'hygiène. Elle est largement liée au contexte des années 70, dans lequel la crémation était une pratique marginale, principalement du fait de militants de la libre pensée qui estimaient que la terre appartient aux vivants et qu'il n'y a pas lieu de conserver des traces des morts. Toutefois, avec le développement rapide de la crémation, il est apparu que le laconisme de la loi crée des incertitudes sur le statut des cendres issues d'une crémation et permet ainsi des utilisations des cendres peu conformes au principe du respect dû aux morts.

Les familles ont largement fait usage de la liberté dont elles bénéficiaient, puisqu'elles choisissaient dans 75 % des cas d'emporter l'urne à l'issue de la crémation. La dispersion dans un jardin du souvenir d'un cimetière ne représentait que 14 % des crémations, le dépôt au columbarium, 7 %, et la dispersion dans la nature, 4 %. Ces choix ne correspondent pas nécessairement aux souhaits du défunt, la famille étant libre de disposer de l'urne comme elle l'entend. Selon une enquête menée en 2005, seules 6 % des personnes ayant choisi la crémation souhaitent que l'urne soit conservée chez un membre de leur famille.

DESTINATIONS SOUHAITÉES DES CENDRES

Dispersion dans un milieu liquide	14 %
Dispersion dans un jardin privé	13 %
Inhumation de l'urne dans un caveau	11 %
Dispersion dans la nature	10 %
Scellement de l'urne sur un monument cinéraire	10 %
Dispersion dans un jardin du souvenir	9 %
Conservation de l'urne chez la famille	6 %
Dépôt dans un columbarium	5 %
Dispersion en montagne	4 %
Autres destinations	4 %
Dépôt ou inhumation dans un jardin	1 %
Ne sait pas	12 %
D'autres décideront	3 %

Source : Association française d'information funéraire

Par ailleurs, si les trois quarts familles prennent l'urne à l'issue de la crémation, beaucoup d'entre elles lui choisissent ensuite une autre destination. En effet, les familles repartent souvent du crématorium avec l'urne car elles n'ont pas

(1) Ce principe connaît une dérogation, l'article R. 2213-32 du CGCT prévoyant que « L'inhumation dans une propriété particulière du corps d'une personne est autorisée par le préfet du département où est située cette propriété (...) après avis d'un hydrogéologue agréé ». Toutefois, les permis d'inhumer dans une propriété privée restent très rares.

eu le temps de réfléchir à son devenir. Le fait de conserver l'urne peut aussi témoigner d'une réticence à se séparer du défunt, qui s'atténue après quelques mois.

b) Le décret du 12 mars 2007 encadre la destination des cendres

Le vide juridique concernant le statut des cendres a été partiellement comblé par l'adoption du décret n° 2007-328 du 12 mars 2007 relatif à la protection des cendres funéraires. Ce décret encadre les destinations possibles des cendres, en distinguant selon que le défunt a exprimé ou non une volonté particulière de son vivant.

En l'absence de volonté exprimée par le défunt, l'urne est remise à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles ⁽¹⁾, qui peut choisir entre les options suivantes :

- l'inhumation dans une sépulture du cimetière, qui peut être un caveau traditionnel ou un caverne ;
- le dépôt dans une case de columbarium ⁽²⁾ ;
- la dispersion dans le jardin du souvenir d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;
- le scellement sur un monument funéraire dans un cimetière ou un site cinéraire.

Ces opérations requièrent l'autorisation du maire.

À la différence de la proposition de loi, le décret du 12 mars 2007 n'autorise pas la dispersion des cendres en pleine nature.

En revanche, si le défunt en a exprimé la volonté, ses cendres peuvent également être :

- inhumées dans une propriété privée ⁽³⁾ ;
- déposées dans une propriété privée ;
- dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques ⁽⁴⁾.

(1) Le décret du 12 mars 2007 reprend le même principe que le décret n° 98-635 du 20 juillet 1998 modifiant le code des communes et relatif à la crémation. Cette rédaction précise paraît préférable à la rédaction antérieure selon laquelle l'urne était remise « à la famille ».

(2) Le décret maintient l'expression de « dépôt » dans un columbarium et non d'« inhumation », seule la loi pouvant qualifier d'inhumation le placement de l'urne dans un columbarium.

(3) Le décret du 12 mars 2007 ne précise pas si l'inhumation d'une urne est soumise à l'autorisation préfectorale nécessaire pour l'inhumation d'un corps dans une propriété privée.

(4) Cette exception était déjà prévue par le décret n° 98-635 du 20 juillet 1998 modifiant le code des communes et relatif à la crémation.

La destination des cendres ne connaît donc aucune restriction par rapport au régime antérieur si le défunt a choisi lui-même la destination future de ses cendres.

Les dispositions du décret ne sont pas rétroactives ; les personnes possédant antérieurement une urne funéraire ne sont donc pas tenues de la transférer dans un cimetière ou un site cinéraire. Toutefois, le nouvel article R. 2213-39-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, lorsqu'il est mis fin au dépôt ou à l'inhumation de l'urne dans une propriété privée, la personne dépositaire de l'urne doit alors en disposer conformément aux nouvelles règles.

Il résulte de ces dispositions que les cendres ne sont plus à la disposition de la famille, par rupture avec la vision jurisprudentielle d'une copropriété familiale inviolable et sacrée. La famille ne peut plus s'approprier les cendres mais seulement, en l'absence de volonté du défunt, choisir entre différents modes de sépulture au cimetière ou au site cinéraire public. Si le défunt a souhaité que ses cendres demeurent au domicile d'un de ses proches, l'urne y est considérée seulement en « dépôt » et n'est pas la propriété du dépositaire. Le régime de l'urne est ainsi rapproché de celui de la sépulture. Il existe, en effet, des sépultures dans des propriétés privées, où l'inhumation est subordonnée à autorisation préfectorale. Ces sépultures ne sont pas soumises au droit commun des biens et des successions, mais sont hors commerce et constituent un bien de famille. Par conséquent, en cas de vente du terrain, la sépulture elle-même ne change pas de propriétaire et l'accès de la famille à la sépulture doit être maintenu.

En outre, le décret du 12 mars 2007 reprend la philosophie de la proposition de loi en matière de « traçabilité ». Ainsi, le dépôt ou l'inhumation de l'urne dans une propriété privée et la dispersion en pleine nature ne peuvent être effectués qu'après déclaration auprès du maire de la commune du lieu de dépôt, d'inhumation ou de dispersion des cendres ⁽¹⁾.

c) La nécessité de consolider les règles de destination des cendres

Les règles fixées par le décret du 12 mars 2007 en matière de destination des cendres, si elles contribuent à rapprocher celles-ci des dépouilles mortelles, ne peuvent toutefois pas dispenser le législateur de définir un statut des cendres.

Sur la forme, il peut sembler contestable d'introduire par décret des restrictions à la liberté de disposer des cendres, alors même que la loi ne leur accorde pas de statut particulier, à la différence du corps humain ⁽²⁾.

Sur le fond, le décret ne saurait assurer une protection des cendres contre les abus ou abandons éventuels si les cendres ne sont pas assimilées à la dépouille

(1) Lorsque les cendres sont dispersées en pleine mer, la déclaration doit être effectuée dans la commune où se trouve le port ou le lieu de mouillage du bateau.

(2) Cf. Damien Dutrieux, « Crémation et destination des cendres », *La Semaine juridique, éditions administrations et collectivités territoriales*, n° 15, 10 avril 2007.

mortelle et au caractère sacré de celle-ci. Il s'abstient d'ailleurs de toute précision quant au caractère licite ou illicite du partage des cendres.

On peut également constater que les deux hypothèses prévues par le décret – l'expression d'une volonté du défunt ou l'absence de choix par celui-ci – posent problème pour l'application concrète des dispositions du décret. Sauf à considérer que l'expression de la volonté du défunt doit résulter d'un écrit, c'est la famille du défunt qui, en pratique, témoigne de ses dernières volontés. Dès lors, la frontière entre la volonté du défunt et le choix de sa famille est peu évidente. Le problème se pose particulièrement pour les mineurs ou les personnes sans capacité juridique, dont la volonté est exprimée par les représentants légaux.

Par ailleurs, le décret ne prévoit pas de mécanisme assurant le respect des règles qu'il fixe. Ainsi, dans le cas où la famille ne respecterait pas la volonté du défunt, le gestionnaire du crématorium ne semble pas pouvoir refuser de leur remettre l'urne. De même, si la famille omet de déclarer en mairie le lieu de dépôt ou de dispersion des cendres, le décret ne prévoit aucun recours possible. Théoriquement, la personne contrevenant aux obligations réglementaires en matière de funérailles est passible d'une contravention de cinquième classe. Il paraît cependant peu opportun d'engager des poursuites pénales à l'encontre des familles des défunts pour un tel motif. Votre rapporteur juge préférable de mettre en place un système assurant une déclaration systématique du lieu de dépôt ou de dispersion, au moment où la famille récupère l'urne.

2. La proposition de loi instaure l'obligation de donner aux cendres une destination publique

Le présent article complète la section 1 du chapitre III du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, relative aux cimetières, par une sous-section 3 intitulée « *Destination des cendres* ».

L'article L. 2223-18-1 nouveau (alinéas 4 à 6) prévoit qu'à l'issue de la crémation, les cendres sont pulvérisées et obligatoirement recueillies dans une urne⁽¹⁾. Une plaque mentionnant l'identité du défunt et le nom du crématorium doit être apposée sur l'urne.

La personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles⁽²⁾ dispose d'un délai maximum de six mois pour décider de la destination de l'urne. Tant que sa décision – qui sera irréversible – n'est pas prise, elle peut demander à ce que l'urne soit conservée au crématorium. Ce délai peut s'avérer utile lorsque la famille est en désaccord sur la destination des cendres, voire lorsque ce désaccord aboutit à la saisine du juge. Il n'est pas rare, en effet, que des urnes restent au cré-

(1) Cette urne est un simple réceptacle pour les cendres, à la différence de l'urne funéraire qui est une enveloppe de décoration relevant du service extérieur des pompes funèbres.

(2) La personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles est la personne considérée comme la mieux qualifiée pour connaître les souhaits du défunt. Il s'agit généralement du conjoint, pacsée ou concubin ou, à défaut, d'un membre de la famille ou d'un ami. En cas de litige, le juge dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation.

matorium dans ce genre de situation. C'est pourquoi la mission d'information sénatoriale sur la législation funéraire avait recommandé le dépôt provisoire de l'urne au crématorium ⁽¹⁾.

Si aucune décision n'a été prise au terme du délai de six mois, les cendres sont dispersées dans le jardin du souvenir du cimetière de la commune du lieu de décès ou, à défaut, dans le jardin du souvenir le plus proche. La situation dans laquelle une urne est abandonnée au crématorium, la famille ne prenant aucune décision quant à son devenir, se produit quelquefois. La précision apportée par cet article permettra que les cendres soient alors traitées avec le respect requis.

L'article L. 2223-18-2 nouveau (alinéas 7 à 10) énumère les destinations possibles des cendres issues d'une crémation. La personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles peut ainsi choisir entre la dispersion et la conservation de l'urne à l'intérieur d'un cimetière.

La dispersion des cendres pourra être effectuée, comme aujourd'hui dans le jardin du souvenir du cimetière ou en pleine nature, à l'exception des voies publiques. En raison de l'obligation de créer un site cinéraire dans les communes de plus de 10 000 habitants ⁽²⁾, le nombre de jardins du souvenir devrait croître rapidement.

En revanche, la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles ne pourra plus disposer librement de l'urne funéraire, notamment en l'emportant à son domicile. L'urne devra être, au choix :

- déposée dans un caveau ou un cavurne ;
- déposée dans une case de columbarium ;
- scellée sur un monument funéraire.

Dans tous les cas, l'urne devra être déposée à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire, non dans une propriété privée. Le principe de l'interdiction de créer des cimetières privés s'appliquera donc désormais de manière explicite à la conservation des cendres.

L'article L. 2223-18-2 précise que les cendres sont dispersées ou conservées dans l'urne cinéraire « *dans leur totalité* », excluant ainsi le partage des cendres qui est actuellement toléré.

L'article L. 2223-18-3 nouveau prévoit que, lorsque les cendres d'une personne sont dispersées en pleine nature, la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles doit déclarer en mairie le lieu et la date de la dispersion. Ces informations seront conservées dans un registre spécial, permettant à chacun d'être présent lors de la dispersion ou de se recueillir sur place. La déclaration serait faite

(1) Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire précité, recommandation n° 21.

(2) Voir le commentaire de l'article 12.

dans la commune du lieu de décès, et non dans la commune du lieu de dispersion, comme le prévoient actuellement les textes réglementaires.

Tirant les conséquences de l'interdiction de sites privés pour les urnes ou les cendres funéraires, l'**article L. 223-18-4 nouveau** instaure une amende de 15 000 euros par infraction en cas de création, possession, utilisation ou gestion d'un columbarium ou d'un site cinéraire non autorisé. Cette infraction s'applique également aux lieux destinés au dépôt temporaire d'urnes funéraires.

Ces nouvelles dispositions relatives à la destination des cendres s'inspirent des recommandations de la mission d'information sénatoriale sur la législation funéraire qui souhaitait interdire l'appropriation et le partage des cendres, supprimer la possibilité de recours à une délégation de service public pour créer et gérer des sites cinéraires et assurer la conservation de la mémoire des défunts.

a) L'interdiction de l'appropriation des cendres et la préservation de la mémoire des défunts

L'appropriation des cendres du défunt par un ou plusieurs proches de celui-ci est source de difficultés dans les familles et pose des problèmes juridiques.

Tout d'abord, l'appropriation d'une urne par l'un des proches du défunt ne favorise pas toujours la paix des familles. Les contentieux entre membres d'une même famille pour déterminer qui conservera l'urne funéraire ne sont pas rares et aboutissent dans certains cas à la saisine du juge. Des situations dans lesquelles la personne ayant conservé l'urne en interdit l'accès aux autres membres de la famille se produisent également. Enfin, la présence d'une urne sous le toit familial peut être difficile d'un point de vue psychologique⁽¹⁾. C'est pourquoi il est très fréquent que des familles ayant emporté l'urne à leur domicile lui choisissent une autre destination quelques mois plus tard car elles ne supportent plus sa présence.

Il arrive également que la conservation des cendres dans une propriété privée donne lieu à des comportements portant atteinte au respect dû aux morts. Des urnes funéraires sont ainsi retrouvées dans des caves, des greniers, voire dans des décharges. Le décès de la personne ayant l'urne en charge, en particulier, entraîne souvent un abandon de l'urne faute d'héritiers.

La séparation du lieu des défunts du lieu des vivants constitue l'un des fondements de notre société. La conservation des restes mortels dans un lieu public comme le cimetière, après inhumation, dépôt dans un columbarium ou dispersion dans un jardin du souvenir, assure le respect du défunt et permet à toute personne de se recueillir librement devant les restes du défunt. Elle assure également la pérennité du lieu où repose le défunt. En cas d'inhumation d'une personne, le

(1) *La mission d'information sénatoriale citait les cas d'une femme ayant demandé le divorce car elle ne supportait plus la présence de l'urne funéraire contenant les cendres de la première épouse de son mari ou d'une mère qui obligeait son fils à « dire bonjour » quotidiennement au « petit frère » dont les cendres se trouvaient sur la cheminée du salon (Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire précité, page 82).*

principe de la paix des morts impose, en effet, que la sépulture choisie soit stable. La Cour de cassation a ainsi estimé que « *le lieu de sépulture (...) ne doit pas être changé sans une nécessité absolue, le respect de la paix des morts ne devant pas être troublé par la division des vivants* »⁽¹⁾.

L'obligation d'une déclaration en mairie du lieu et de la date de la dispersion des cendres lorsque celle-ci est effectuée en pleine nature relève de la même logique. Il convient d'assurer la conservation de la mémoire des défunts même lorsque leurs restes ne sont pas conservés dans un cimetière, afin que toute personne puisse venir se recueillir à proximité.

b) L'interdiction du partage des cendres

Le partage des cendres a été admis par le juge civil à plusieurs reprises, à défaut de précision législative sur ce point, pour mettre fin à des différends familiaux portant sur l'attribution de l'urne funéraire. Or, si l'on souhaite aligner le plus possible le statut des cendres sur celui de la dépouille mortelle, le partage semble exclu. Le partage des cadavres est, en effet, prohibé depuis le XIII^e siècle⁽²⁾. Une telle pratique semble, en outre, peu respectueuse de la dignité et de l'intégrité des restes des personnes décédées.

C'est pourquoi le présent article prévoit que la destination choisie pour les cendres doit concerner la totalité de celles-ci.

c) L'interdiction de sites cinéraires privés

En France, le principe du monopole public en matière de cimetières a été posé par le décret du 23 prairial an XII. Toute initiative privée est donc prohibée, ainsi que la délégation de ce service à une personne privée. Par assimilation, les sites cinéraires devaient également, jusqu'en 2005, faire l'objet d'une gestion directe par une commune ou un établissement public de coopération communale⁽³⁾.

Toutefois, en l'absence de dispositions légales explicites, notamment sur la destination des cendres, certains sites cinéraires privés sont apparus. De telles initiatives, très peu nombreuses au demeurant, posent plusieurs questions de principe. Elles sont parfois considérées comme un facteur d'inégalité devant la mort car les personnes disposant d'un revenu élevé pourraient avoir accès à des sites plus onéreux et de meilleure qualité. En outre, l'existence de sites cinéraires privés distincts des cimetières interdit au conjoint d'une personne incinérée d'être inhumé à ses côtés. Enfin, la pérennité de ces sites n'est nullement garantie car l'activité de l'entreprise peut cesser à tout moment. Lorsque le site arrive à saturation, l'activité économique devient en effet non rentable. Or il serait difficilement acceptable qu'un site cinéraire soit vendu pour y exercer une autre activité. C'est

(1) Cass. 1^{ère} civ., 8 juillet 1986.

(2) Jusqu'à une bulle pontificale de 1299, la dissection des cadavres était courante au Moyen-Âge car elle facilitait le transport du cadavre et permettait d'enterrer les parties du corps en divers endroits.

(3) L'ordonnance du 28 juillet 2005 précitée a permis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de recourir à la délégation de service public pour créer ou gérer des sites cinéraires.

pourquoi l'ordonnance du 28 juillet 2005 précitée a confirmé l'existence d'un monopole public communal sur la création et la gestion des cimetières ⁽¹⁾.

La limitation des destinations possibles des cendres par l'article 14 de la présente proposition de loi et l'institution d'une amende pour les propriétaires de sites cinéraires privés permettent de tirer les conséquences de l'interdiction de tels sites.

3. Les propositions de votre commission

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à supprimer la précision selon laquelle la pulvérisation des cendres doit être effectuée « aussitôt » après la crémation du défunt, son auteur ayant estimé qu'il convenait de prendre en compte le rite bouddhiste consistant à récupérer un morceau d'os non pulvérisé du défunt pour le placer au fond de l'urne.

M. Alain Vidalies s'est interrogé les conséquences effectives de l'amendement pour l'ensemble des crémations.

Le rapporteur a rappelé que le droit applicable ne comportait actuellement aucune règle dans ce domaine et que l'amendement se bornait à limiter les conséquences de la rédaction retenue par le Sénat.

M. Philippe Vuilque a suggéré de soumettre à un « délai raisonnable » la pulvérisation des cendres après la crémation, afin de respecter les différents rites funéraires.

Après que M. Jean-Jacques Urvoas eut invité le rapporteur à modifier l'exposé sommaire de son amendement afin d'en souligner le caractère rédactionnel, la Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 14**).

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que l'urne cinéraire reste temporairement au crématorium tant que la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles n'a pas décidé de sa destination (**amendement n° 15**), son auteur faisant valoir qu'il est important de laisser du temps aux familles pour réfléchir au devenir des cendres.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du même auteur, visant respectivement à étendre à un an la période transitoire pendant laquelle l'urne cinéraire peut être conservée au crématorium (**amendement n° 16**) et à permettre le dépôt temporaire de cette même urne dans un lieu de culte plutôt qu'au crématorium, dans l'attente de la décision de la famille sur la destination des cendres (**amendement n° 17**).

(1) Les sites cinéraires privés avaient déjà été jugés illégaux par la cour d'appel d'Aix-en-Provence en 2002 (CA Aix-en-Provence, 15 janvier 2002, Association Site Cinéraire Intercommunal des Alpes Maritimes [SCIAM]), SCI Carimail c/ Commune de Mougins).

Puis, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant, d'une part, une référence au terme cavurne et substituant, d'autre part, la notion d'inhumation à celle de dépôt dans une sépulture en raison des incidences juridiques qui lui sont d'ores et déjà attachées (**amendement n° 18**).

La Commission a également *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que les informations relatives à la destination des cendres du défunt seront conservées à la mairie de la commune de naissance, comme l'état civil, et non à la mairie du lieu de décès (**amendement n° 19**), ainsi qu'un amendement de coordination du même auteur (**amendement n° 20**).

Puis, la Commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que les sanctions pénales liées à l'interdiction de sites cinéraires privés ne sauraient avoir d'effet rétroactif par rapport à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires, qui a posé le principe d'un monopole communal, son auteur ayant précisé qu'actuellement un à deux sites privés existent en France et qu'il ne saurait être question de les démanteler compte tenu du nombre de cendres qui y ont été dispersées. Les sites existants ne pourront donc pas être condamnés pénalement au titre des dispersions de cendres qui y ont été effectuées avant le 31 juillet 2005.

Après que Mme George Pau-Langevin eut attiré l'attention du rapporteur et de la Commission sur les motivations ayant poussé les sénateurs à ne pas prévoir une telle absence de rétroactivité, et sur les conséquences de l'amendement sur l'entretien de ces sites cinéraires, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 21**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Article 15

(article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales)

Encadrement du recours à la délégation de service public pour la création et la gestion de sites cinéraires – Encadrement de la création et de l'extension de crématoriums

Cet article définit plus strictement les conditions dans lesquelles les sites cinéraires peuvent faire l'objet d'une délégation de service public et les conditions dans lesquelles des crématoriums peuvent être créés ou agrandis.

1. La limitation des possibilités de recourir à une délégation de service public pour créer ou gérer un site cinéraire

Afin de remédier à la pénurie actuelle de sites cinéraires, l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires a permis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de recourir à la gestion déléguée pour créer et gérer des sites cinéraires comprenant des columbariums, des cavurnes et des jardins du souvenir. Cette possibilité

est cependant exclue pour les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière, conformément au principe de gestion publique du cimetière.

Cette disposition a été très contestée au motif qu'elle ouvrait la voie à une privatisation des sites cinéraires, synonyme d'inégalité devant la mort. Une gestion déléguée peut présenter des risques quant à la pérennité du site si l'entreprise délégataire dépose le bilan ou n'est plus intéressée par cette activité lorsque celle-ci ne produit pas les profits escomptés. Le risque existe, notamment, que certaines entreprises chercheront à promouvoir de nouveaux produits plutôt que de répondre à de réels besoins. En cas d'abandon du site, la commune serait alors obligée de gérer un site cinéraire éventuellement surdimensionné, sur lequel des cendres auraient déjà été dispersées. Pour ces raisons, l'association des maires de France a demandé en février 2006 l'abrogation de cette disposition.

Les **alinéas 2 et 3** du présent article reviennent donc aux règles antérieures en supprimant la possibilité de délégation de service public pour la création et la gestion de sites cinéraires, tout en prévoyant une exception pour les sites cinéraires contigus de crématoriums. Cette exception avait été reconnue par la jurisprudence, qui avait autorisé les communes déléguant la création et la gestion d'un crématorium à déléguer simultanément la création et la gestion d'un site cinéraire accessoire du crématorium⁽¹⁾. Cette possibilité constitue, en effet, un facteur de simplification de la gestion pour les communes.

Cette exception est toutefois assortie d'une clause prévoyant le retour à la commune ou à l'EPCI du terrain et des équipements du site cinéraire une fois la délégation arrivée à son terme. Cette clause de retour figurera obligatoirement dans les contrats de délégation, la commune ou l'EPCI ne pouvant renoncer à ce droit. Ainsi, la pérennité du site cinéraire sera garantie en cas de défaillance ou d'abandon de l'activité par l'entreprise délégataire.

2. L'encadrement de la création et de l'extension de crématoriums

L'**alinéa 4** du présent article prévoit que toute création ou extension de crématorium doit être compatible avec le schéma régional des crématoriums, dont l'instauration est prévue par l'article 16 de la proposition de loi.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2223-40 du CGCT prévoit la compétence exclusive des communes et des EPCI⁽²⁾ pour créer ou gérer des crématoriums, directement ou voie de gestion déléguée. Ces décisions sont toutefois subordonnées :

(1) *TA Paris, 25 juin 2002.*

(2) *La compétence en matière de crématoriums est obligatoirement transférée aux communautés urbaines, en application de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.*

— à l'autorisation du préfet de département, qui ne peut être accordée qu'après une enquête publique ⁽¹⁾ ;

— à l'avis de la « *commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques* ». Il s'agit concrètement des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), qui ont succédé en 2004 aux conseils départementaux d'hygiène.

Désormais, l'autorisation de créer ou étendre un crématorium serait également subordonnée à la compatibilité de cette mesure avec le schéma régional des crématoriums, qui se voit ainsi conférer une portée juridique. Toutefois, la notion de « compatibilité » a été préférée par la commission des Lois du Sénat à celle de « conformité », qui aurait été plus contraignante pour les collectivités territoriales.

La Commission a *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle présenté par le rapporteur (**amendement n° 22**) pour préciser que les communes et établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer des sites cinéraires, que ceux-ci soient ou non contigus d'un crématorium. Dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, la proposition de loi semblait limiter la compétence des communes aux seuls sites contigus d'un crématorium, alors que tel n'était pas son objectif.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du même auteur supprimant la référence au schéma régional des crématoriums (**amendement n° 23**), par coordination avec la suppression prévue de l'article 16.

Puis la Commission a *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

Article 16

(article L. 2223-40-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Élaboration d'un schéma régional des crématoriums

Cet article prévoit l'élaboration d'un schéma régional des crématoriums afin d'évaluer et de planifier les investissements nécessaires.

1. L'encadrement actuel de la création de crématoriums peut apparaître insuffisant

Depuis la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire, seuls les communes et les établissements de coopération intercommunale sont compétents pour créer et gérer des crématoriums, en application de l'article L. 2223-40

(1) L'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires a substitué une enquête publique effectuée dans les conditions prévues par le code de l'environnement à l'ancienne enquête de *commodo et incommodo* qui n'était régie par aucun texte.

du CGCT. La compétence de création d'un crématorium est automatiquement transférée aux communautés urbaines, l'article L. 5215-20 mentionnant parmi les compétences obligatoires de ces EPCI la « *création et extension des crématoriums* ». Elle peut être exercée directement ou par délégation de service public. Les communes et EPCI ne sont toutefois pas libres de créer de tels équipements, mais doivent recevoir une autorisation préfectorale délivrée après enquête publique et avis des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

La France compte aujourd'hui un nombre relativement modeste de crématoriums alors même que la pratique de la crémation est en augmentation constante. Ainsi, avec 125 crématoriums, la France dispose d'un crématorium pour 493 000 habitants, alors que l'Espagne, où le taux de crémation est pourtant plus faible, dispose d'un crématorium pour 343 000 habitants et le Royaume-Uni d'un crématorium pour 246 000 habitants. De nouvelles créations de crématoriums sont donc prévisibles.

Il est souhaitable que les créations futures de crématoriums se fassent de manière à obtenir une répartition la plus équilibrée possible des équipements sur le territoire. Les familles disposeraient ainsi d'un crématorium à une distance raisonnable. Il ne serait pas satisfaisant que des familles ne puissent opter pour la crémation en raison du manque d'équipements, ce qui priverait d'effet le principe de la liberté des funérailles garanti par la loi du 15 novembre 1887.

Il convient également d'éviter, à l'inverse, la création de crématoriums trop proches les uns des autres et n'atteignant pas un seuil de rentabilité suffisant. Les crématoriums sont, en effet, des équipements coûteux. Les contraintes techniques qui leur sont applicables pourraient être renforcées dans les années à venir car la Commission européenne envisage de définir des normes environnementales afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de mercure. Il est probable que seuls les crématoriums ayant une activité importante pourront faire face aux investissements nécessaires. La procédure actuelle d'autorisation préfectorale après enquête publique devrait logiquement éviter la création de crématoriums là où l'activité potentielle n'est pas suffisante. Pourtant, plusieurs cas de crématoriums très proches et à l'activité faible ont été signalés à votre rapporteur lors des auditions. Les crématoriums de Roanne et de Mably, par exemple, sont distants de quelques centaines de mètres seulement.

2. La proposition de loi soumet les futures créations de crématoriums à un schéma régional

Le **premier paragraphe (I)** du présent article insère un article L. 2223-40-1 nouveau instaurant, dans chaque région, un schéma régional des crématoriums. Dans sa version initiale, la proposition de loi prévoyait un schéma départemental, par cohérence avec le choix du niveau départemental pour les commissions des opérations funéraires. La commission des Lois du Sénat lui a préféré un cadre régional, jugeant celui-ci plus pertinent.

Le schéma régional devrait comprendre les éléments suivants :

- le recensement des crématoriums existants ;
- une évaluation prospective des besoins, qui peut être réalisée en fonction des données démographiques disponibles, du rythme d'augmentation de la crémation et de la part des personnes ayant opté pour la crémation dans les contrats obsèques ;
- la définition des équipements dont la création apparaît nécessaire compte tenu de l'évolution des besoins et des capacités des crématoriums situés dans les zones voisines.

Lors de l'examen de la proposition de loi par le Sénat, les conditions d'élaboration du schéma régional des crématoriums ont été sensiblement modifiées sur proposition du Gouvernement.

Le texte élaboré par la commission des Lois du Sénat prévoyait une élaboration conjointe du schéma par le préfet de région et le président du conseil régional. Bien que le conseil régional ne soit pas compétent en matière funéraire, la commission des Lois du Sénat avait choisi de lui confier l'élaboration du schéma des crématoriums en raison de sa compétence en matière d'aménagement du territoire.

Le projet de schéma ainsi élaboré devait ensuite être soumis pour avis au conseil régional, ainsi qu'aux différentes instances compétentes en matière funéraire :

- les communes ;
- les EPCI auxquels la compétence funéraire a été transférée ;
- les commissions départementales des opérations funéraires dont la création est prévue par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Lors de la discussion en séance publique, le ministre délégué aux collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, a préconisé l'adoption du schéma par le seul préfet de région, avec une simple consultation du président du conseil régional et des présidents de conseils généraux. Le ministre délégué a rappelé que les conseils régionaux ne sont pas compétents en matière funéraire et avait considéré que leur intervention imposerait une tutelle aux communes qui créent les crématoriums ⁽¹⁾. Le Sénat a suivi la position du ministre. Cette solution paraît logique

(1) Toutefois, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-René Lecerf, avait rappelé que les schémas n'étaient pas nécessairement élaborés au niveau des collectivités territoriales compétentes. Par exemple, « le traitement et l'élimination des déchets relèvent de la compétence des communes, mais les décisions de ces dernières doivent être compatibles avec le plan régional d'élimination des déchets, qui relève de la région, ou le plan départemental sur l'élimination des déchets ménagers, qui relève quant à lui du département. »

compte tenu du fait que le préfet est compétent pour autoriser les créations et extensions de crématoriums.

Les avis des collectivités et instances consultées doivent être rendus dans un délai de deux mois. À défaut, l'avis est réputé donné et le schéma régional des crématoriums est publié. Cette publication interviendrait logiquement dans le recueil des actes administratifs de la préfecture.

La création de ce schéma a pour objectif d'assurer une répartition équilibrée des équipements en crématoriums sur le territoire, d'autant plus que le schéma s'imposera aux communes et EPCI. Comme le prévoit l'article 15 de la proposition de loi, la création ou l'extension d'un crématorium ne pourrait être autorisée par le préfet que si elle est compatible avec le schéma régional.

Le Sénat, sur proposition du Gouvernement, a supprimé le **deuxième paragraphe (II)** de cet article, inséré par sa commission des Lois, qui définissait les conditions d'élaboration d'un schéma des crématoriums à Mayotte. La création d'un tel schéma à Mayotte ne paraissait pas nécessaire, en effet, compte tenu du fait que 95 % des Mahorais sont de confession musulmane et que la crémation est prohibée par l'islam. La présence d'un seul crématorium apparaît donc suffisante, les besoins de la population mahoraise en matière de crématoriums n'étant pas comparables à ceux de la population métropolitaine.

Votre rapporteur partage le constat d'une nécessaire rationalisation des conditions de création des crématoriums. Toutefois, la loi en vigueur permet déjà d'éviter les dérives en soumettant leur création à enquête publique. Plutôt que d'instaurer un schéma régional des crématoriums, avec une longue procédure d'élaboration et de consultation, il semble préférable de mieux appliquer les instruments juridiques disponibles. Il serait par exemple possible d'inciter les préfets, par voie de circulaire, à mener des enquêtes publiques plus approfondies pour contrôler l'opportunité de la création d'un nouvel équipement.

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par le rapporteur.

M. Jean-Jacques Urvoas a regretté le dépôt d'un tel amendement en soulignant que la disposition adoptée à cet article par les sénateurs visait justement à répondre, de manière non coercitive, aux déséquilibres constatés dans la réalité s'agissant des implantations de crématoriums. Il a en outre observé que, de toutes les dispositions adoptées par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, il s'agissait de la seule dont le ministre délégué aux collectivités territoriales d'alors, M. Brice Hortefeux, s'était finalement félicité.

Mme George Pau-Langevin a jugé regrettable de supprimer l'élaboration de schémas régionaux des crématoriums, la consultation des exécutifs des collectivités territoriales et des responsables des établissements concernés par le préfet apparaissant, en la matière, être une bonne chose.

Le rapporteur a justifié son initiative par un souci de simplification. Il a, en outre, mis en exergue certaines difficultés résultant du dispositif, liées tout à la fois à la lourdeur du processus d'élaboration de ces schémas et au fait que les conseils régionaux et généraux n'ont aucune compétence particulière en matière funéraire. Il a estimé, en conséquence, que la procédure instituée par le Sénat ressemblait davantage à une coquille vide qu'à une solution efficace à un problème bien réel.

Le Président Jean-Luc Warsmann s'est déclaré séduit par l'argumentation du rapporteur, indiquant que des enquêtes publiques devaient permettre, en l'état, d'éclairer les communes et les opérateurs sur toute décision d'implantation nouvelle de crématoriums. Prenant l'exemple du département des Ardennes, il a estimé que si le nombre de crémations augmentait substantiellement dans les années à venir, l'installation d'un nouvel opérateur funéraire aux côtés de l'unique crématorium existant s'imposerait d'elle-même pour répondre aux besoins.

Estimant que la question prenait une dimension particulière dans les grandes agglomérations urbaines, notamment dans la région parisienne où certaines installations funéraires relevant de la ville de Paris sont physiquement implantées dans les communes environnantes, Mme George Pau-Langevin s'est prononcée en faveur du maintien d'une concertation institutionnalisée au sujet des créations de nouveaux crématoriums.

Le Président Jean-Luc Warsmann a considéré que la réponse aux besoins devait davantage découler des initiatives des opérateurs que des concertations associant des collectivités territoriales n'ayant aucune compétence dans le domaine funéraire.

M. Jean-Jacques Urvoas a observé que, dans le cas du Finistère, les crématoriums étaient tous localisés dans la même zone géographique, ce qui illustre la nécessité de veiller à une véritable régulation des nouvelles implantations. Il a ensuite demandé au rapporteur quels échos sa proposition avait recueillie auprès de ses interlocuteurs au cours de ses auditions.

Le rapporteur a répondu que son idée n'avait pas suscité d'opposition particulière des personnes qu'il avait entendues, la législation actuelle permettant déjà d'empêcher des installations anarchiques de crématoriums. Il a considéré qu'il revenait au préfet, dans le cadre des enquêtes d'utilité publique, de prendre ses responsabilités, ce qui lui a paru constituer la solution la plus pragmatique à un problème bien réel.

La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 24**), l'article 16 étant ainsi supprimé.

CHAPITRE IV

De la conception et de la gestion des cimetières

Article 17

(article L. 2213-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Fixation de règles esthétiques dans les cimetières

Cet article autorise les conseils municipaux à déterminer une réglementation esthétique des monuments funéraires érigés dans les cimetières.

1. L'interdiction d'imposer des normes esthétiques pour les monuments funéraires

Bien que les cimetières relèvent du domaine public communal, ils présentent des spécificités car ce sont principalement des espaces affectés à l'usage du public. Les règles fixées par les autorités municipales ne doivent pas restreindre la liberté des usagers d'honorer leurs morts conformément à leurs croyances.

La réglementation applicable au cimetière est définie en partie par le conseil municipal, qui est compétent en matière de gestion du cimetière, et par le maire, qui exerce la police du cimetière.

Il revient ainsi au conseil municipal de décider si une partie du cimetière est destinée aux concessions particulières, de définir les conditions de délivrance et le tarif des concessions ou encore de créer un site cinéraire. Le maire exécute ensuite les décisions prises par le conseil municipal.

Le maire dispose par ailleurs d'un pouvoir de police spéciale en matière de funérailles et de lieux de sépulture, conformément aux articles L. 2213-8 à L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales. Ce pouvoir de police lui permet d'élaborer un règlement du cimetière, qui peut notamment préciser les heures d'ouverture du cimetière, la largeur des allées, les conditions de circulation des véhicules. Le maire est également responsable du maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières. Il veille à la salubrité et peut imposer en conséquence certaines contraintes aux titulaires de concessions ⁽¹⁾.

En revanche, la jurisprudence du Conseil d'État dénie au maire le pouvoir de fonder une mesure sur des considérations esthétiques. L'article L. 2223-12 du code général des collectivités territoriales permet, en effet, aux particuliers de placer sur les tombes une pierre tombale ou tout autre signe indicatif de sépulture. Les titulaires de concessions peuvent également, en application de l'article L. 2223-13 du même code, construire des caveaux, monuments et tombeaux sur l'espace concédé. Aucune autorisation n'est nécessaire car ces travaux

(1) Dans un arrêt du 18 mars 1932, le Conseil d'État a ainsi jugé « qu'en interdisant la construction ou l'utilisation de nouveaux caveaux au-dessus du sol, le maire d'Istres n'a fait qu'user de ses pouvoirs de police dans l'intérêt de la salubrité ».

ne sont pas régis par le code de l'urbanisme et n'exigent donc pas de permis de construire ⁽¹⁾. Le pouvoir de police du maire ne peut faire obstacle à ces droits des usagers.

Dès 1910, le Conseil d'État a jugé que le pouvoir de police du maire ne lui permettait pas de déterminer les dimensions et la hauteur des monuments funéraires ⁽²⁾. Il a ensuite censuré pour excès de pouvoir les dispositions d'un arrêté municipal qui limitaient la hauteur des dalles, encadrements, monuments funéraires et éléments de décoration, qui déterminaient trois types de monuments funéraires et qui soumettaient à autorisation préalable tout projet de construction de tombe ou caveau ⁽³⁾. Il a réaffirmé par la suite que « *le maire ne tient pas de ces dispositions [relatives au maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières] le pouvoir de limiter, pour des raisons de caractère esthétique, le type de monuments ou de plantations que peuvent faire placer sur les tombes les personnes titulaires d'une concession* » ⁽⁴⁾.

2. La proposition de loi autorise la fixation de normes esthétiques dans les cimetières

Afin de permettre aux maires de réglementer les constructions funéraires d'un point de vue esthétique, la proposition de loi proposait de confier au maire une police de l'esthétique des cimetières, exercée dans le cadre d'un plan de mise en valeur architecturale et paysagère élaboré par le conseil municipal.

La commission des Lois du Sénat a relevé à juste titre qu'il ne serait guère satisfaisant de confier au maire un pouvoir de police subordonné à une délibération du conseil municipal et a pour cette raison proposé de substituer au pouvoir de police un simple pouvoir de gestion, permettant au maire de « *prendre toute disposition de nature à assurer la mise en valeur architecturale et paysagère du cimetière ou du site cinéraire* ». Le maire exercerait ce pouvoir après avis du conseil municipal ainsi que du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, ces deux avis étant réputés favorables à défaut de réponse dans un délai de deux mois à compter de la notification par le maire du projet de disposition.

Dans la mesure où l'appréciation esthétique est une appréciation éminemment subjective, et comme il n'est pas possible de déterminer un critère universel de la beauté, ou, en sens inverse, de la laideur, la commission des Lois du Sénat a préféré entourer la disposition décidée par le maire d'un certain nombre de consultations, et celle du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement semble donc particulièrement bienvenue. Ce conseil, qui associe des représentants de l'État, des collectivités locales, des professions concernées ainsi que des personnes

(1) Ce régime particulier est rappelé par la circulaire du ministère de la culture et de la communication n° 2000/22 du 31 mai 2000.

(2) CE, 21 janvier 1910.

(3) CE, sect., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*.

(4) CE, sect., 11 mars 1983, *commune de Bures-sur-Yvette*.

qualifiées, est en effet chargé de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement.

Le Gouvernement a souhaité renforcer le rôle du conseil municipal et a présenté un amendement, adopté par le Sénat après avoir reçu l'avis favorable de la commission des Lois, prévoyant que les dispositions pour la mise en valeur architecturale et paysagère du cimetière sont prises sur délibération du conseil municipal et après avis du conseil municipal d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. L'attribution de la compétence pour définir des règles esthétiques apparaît ainsi relativement floue puisqu'il est fait référence simultanément au maire et à une délibération du conseil municipal. Comme il s'agit d'un pouvoir de gestion, il paraîtrait logique que les dispositions soient adoptées par le conseil municipal et non par le maire.

L'amendement du Gouvernement proposait par ailleurs de supprimer la précision introduite dans la proposition de loi par la commission et selon laquelle le défaut d'avis dans un délai de deux mois équivaut à une réponse favorable, mais il a sur ce point été sous-amendé par M. Jean-René Lecerf, afin de prévoir qu'un défaut de réponse dans un délai de quatre mois équivaut à une réponse favorable.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les avis donnés par le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement aux maires qui en feraient la demande le seraient à titre gratuit.

L'amélioration de l'esthétique des cimetières constituerait probablement une source de satisfaction pour de nombreuses familles. La diminution de la fréquentation des cimetières et le succès de la crémation sont en partie liés au sentiment répandu que les cimetières ne sont pas des lieux de recueillement satisfaisants. L'uniformité et l'anonymat des grands cimetières urbains est particulièrement critiquée, de même que l'austérité de certains columbariums quelquefois qualifiés de « HLM de la mort ».

Toutefois, l'idée de restreindre la liberté des familles dans le choix des monuments funéraires suscite un très large rejet de la part des personnes auditionnées par le rapporteur. Il serait en effet possible que certains conseils municipaux fixent des règles jugées trop strictes par les usagers du cimetière, qui peuvent avoir des opinions divergentes en matière esthétique. Par exemple, la création d'un « cimetière paysager » avec un sol gazonné et des croix blanches, que beaucoup jugent plus accueillant que les cimetières où dominent les tons de gris et noir, pourrait heurter les familles qui préfèrent construire un caveau plus conforme aux traditions françaises. Lieu de mémoire, le cimetière doit conserver la trace des habitants, de leurs goûts et de leurs coutumes, plutôt qu'exprimer une conception architecturale particulière.

La demande des familles porte plutôt sur l'aménagement des parties communes du cimetière. Les communes peuvent sensiblement améliorer la beauté

d'un cimetière en changeant son aménagement ou en effectuant des plantations dans les parties communes, sans qu'il soit nécessaire d'imposer des règles aux titulaires de concession. En outre, les sites réellement remarquables d'un point de vue architectural peuvent toujours faire l'objet d'un classement afin d'assurer leur protection.

La Commission a *adopté* un amendement de suppression de cet article présenté par le rapporteur (**amendement n° 25**), son auteur émettant des réserves sur la pertinence de la disposition adoptée par le Sénat afin de permettre aux conseils municipaux d'imposer des règles esthétiques aux titulaires de concessions dans les cimetières.

L'article 17 a ainsi été supprimé.

Article 18

(article L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales)

Droit pour toute personne à s'opposer à la crémation de ses restes

Cet article consacre le droit, pour toute personne qui le souhaite, à ce que ses restes ne fassent jamais l'objet d'une crémation, même après l'expiration de la durée d'inhumation ou la reprise de la concession par la commune.

La reprise des sépultures constitue une nécessité pour les communes, tant pour attribuer des emplacements aux nouveaux défunts que pour préserver l'esthétique, la sécurité et l'hygiène du cimetière en évitant que des tombes ne soient pas entretenues. Elle s'applique au terrain commun comme aux concessions.

Les inhumations dans le terrain commun sont effectuées pour une durée minimale de cinq ans. Le conseil municipal décide d'un délai de rotation des sépultures, le maire étant chargé d'effectuer les reprises conformément à ce délai. Les concessions funéraires, quant à elles, peuvent être reprises soit en cas de non renouvellement, soit si elles sont en état d'abandon⁽¹⁾. Lors de la reprise matérielle de la sépulture, les restes du défunt sont exhumés et déposés dans un « *cercueil de dimensions appropriées* »⁽²⁾, appelé reliquaire ou boîte à ossements. Si la famille ne décide pas de transférer le corps dans une concession ou de l'incinérer, le maire transfère les restes dans l'ossuaire municipal. Cependant, il peut aussi décider la crémation de ces restes.

La possibilité pour le maire de procéder à une crémation alors même que le défunt peut avoir été opposé à ce procédé paraît peu conforme au principe de libre choix du type de funérailles énoncé par l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles.

(1) La reprise d'une concession en état d'abandon ne s'applique qu'aux concessions d'une durée de plus de trente ans.

(2) Article R. 2213-20 du CGCT.

C'est pourquoi la mission d'information du Sénat sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire a proposé de « *garantir le droit, pour toute personne qui le souhaite, que ses restes ne donnent jamais lieu à crémation, ce qui implique la création de deux ossuaires* »⁽¹⁾. En effet, de nombreuses personnes peuvent être opposées à la crémation, éventuellement en raison de leurs convictions religieuses car la crémation n'est pas admise par les religions juive et musulmane. Ce problème avait d'ailleurs été soulevé en 2003 par la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, qui avait jugé souhaitable « *que le ministère de l'intérieur invite au respect des convictions religieuses, notamment à l'occasion de l'expiration des concessions funéraires* » et estimé que « *la récupération des concessions doit se faire dans des conditions respectueuses des exigences confessionnelles, avec un aménagement des ossuaires adapté* »⁽²⁾. La proposition de créer deux ossuaires pour garantir un droit d'opposition à la crémation a été reprise par la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics⁽³⁾.

Conformément à ces préconisations, l'article 18 de la présente proposition de loi modifie l'article L. 2223-4 du CGCT relatif à l'ossuaire communal dans lequel les restes exhumés sont réinhumés.

L'alinéa 2 de cet article maintient l'obligation pour toute commune de créer, par arrêté du maire, un ossuaire au sein du cimetière. Il dispose que les restes exhumés sont aussitôt réinhumés dans l'ossuaire, ce qui concerne aussi bien les restes exhumés dans une concession que dans le terrain commun. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2223-4 ne mentionne que les exhumations faisant suite à la reprise d'une concession, alors même que l'obligation de réinhumation immédiate dans l'ossuaire s'applique également aux personnes exhumées du terrain commun.

L'alinéa 3 maintient la possibilité pour le maire de faire procéder à la crémation des restes exhumés, mais la soumet à l'absence d'opposition « *connue ou attestée* » du défunt à la crémation. La famille de défunt pourra ainsi exiger que les restes soient inhumés dans l'ossuaire sans avoir été incinérés. Toutefois, on peut également concevoir que l'inhumation d'une personne dans un carré confessionnel juif ou musulman ou encore la présence de symboles de l'une de ces religions sur sa pierre tombale atteste tacitement de l'opposition du défunt à la crémation.

Afin de garantir l'absence de crémation des personnes qui ont manifesté leur opposition à ce procédé, l'alinéa 4 précise que les restes de ces personnes sont distinguées au sein de l'ossuaire. Les communes devront donc soit créer un ossuaire spécifique, dans la majorité des cas, soit recourir à tout autre moyen per-

(1) Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire précité, proposition n° 25.

(2) Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Président de la République remis le 11 décembre 2003, page 65.

(3) Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Rapport, 20 septembre 2006, page 68.

mettant d'identifier les personnes opposées à la crémation. Quelques communes disposent déjà de plusieurs ossuaires lorsque le cimetière comprend des carrés confessionnels ⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur interdisant la crémation administrative en cas d'opposition tacite du défunt au principe même d'une crémation (**amendement n° 26**).

Article 19

(article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales)

Droit pour le maire de faire procéder à la crémation d'une personne dont les obsèques sont prises en charge par la commune si cette personne en a exprimé la volonté

Cet article prévoit que, lorsque les obsèques d'une personne sont prises en charge par la commune, le maire peut décider la crémation du défunt si celui-ci avait exprimé la volonté d'être incinéré.

La commune doit prendre en charge financièrement les obsèques de certaines catégories de personnes décédées sur son territoire, conformément à l'article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes* ». Si le service extérieur des pompes funèbres n'est pas assuré en régie ou par une délégation de service public, il revient à la commune de choisir un organisme pour assurer les obsèques et de prendre en charge les frais d'obsèques, en passant un marché public.

La notion de personne dépourvue de ressources suffisantes, qui a succédé à celle d'« indigent » avec l'adoption de la loi du 8 janvier 1993 précitée, n'est pas définie par la loi ou par le règlement. Il apparaît au vu de la jurisprudence que la commune est amenée à prendre en charge les obsèques lorsque :

— l'actif de la succession n'est pas suffisant pour couvrir les frais d'obsèques ;

— le règlement des frais d'obsèques n'est pas pris en charge par la famille du défunt. En l'absence d'actif successoral suffisant, les frais funéraires doivent être réglés par les héritiers car ils font partie des charges de la succession. En l'absence d'héritier, la Cour de cassation a considéré que les frais funéraires font partie des obligations alimentaires ⁽²⁾ et doivent donc être réglés par les créanciers alimentaires même si ceux-ci renoncent à la succession ⁽³⁾. Enfin, le juge civil a

(1) La circulaire n° 91-30 du 14 février 1991 relative à l'inhumation des défunts de confession islamique incite les communes à prévoir un ossuaire pour chaque carré confessionnel.

(2) Cass. civ. 1^{ère}, 14 mai 1992, Société des Pompes funèbres générales c/ Sauvageot.

(3) La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a consacré cette jurisprudence au sein d'un nouvel article 806 du code civil qui prévoit que la personne renonçant à une succession est néanmoins tenue de payer les frais funéraires de son ascendant ou descendant.

considéré que le conjoint survivant devait régler les frais d'inhumation si ceux-ci ne peuvent être acquittés par les héritiers ou les créanciers alimentaires ⁽¹⁾.

En pratique, les communes prennent en charge les obsèques des personnes n'ayant pas de famille susceptible de payer les funérailles, ainsi que celles de personnes isolées dont elles ne peuvent pas retrouver les ayants droit à temps ⁽²⁾. Chaque année, en effet, plusieurs milliers de personnes décèdent sans être réclamées par un proche. Au total, les personnes dépourvues de ressources suffisantes dont les obsèques sont prises en charge par les communes représentent environ 5 % des obsèques.

Dans ce cas, il revient au maire, dans le cadre de son pouvoir de police des opérations funéraires, d'organiser les funérailles. Pour des raisons d'hygiène publique et afin d'éviter tout risque sanitaire, il doit pourvoir d'urgence à l'inhumation des personnes décédées. L'inhumation doit, en effet, être effectuée au plus tard six jours après le décès, les dimanches et jours fériés non compris ⁽³⁾. Le préfet peut se substituer au maire si celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires. Selon les termes de l'article L. 2213-7 du code général des collectivités territoriales, le maire pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit « *ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance* ». La personne est alors inhumée dans le terrain commun que doit comprendre chaque cimetière ⁽⁴⁾, dans un cercueil et une sépulture individuels. Après un délai minimum de cinq ans, la sépulture peut être reprise par la commune et les restes de la personne sont soit conservés dans l'ossuaire communal, soit incinérés.

L'obligation pesant sur le maire doit être conciliée avec le principe selon lequel les obsèques doivent se dérouler conformément aux volontés du défunt, comme le prévoit l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Ainsi, si des proches du défunt font part des dernières volontés de celui-ci, le maire organise les funérailles dans le respect de ces dernières volontés. Il peut notamment prévoir un service religieux.

Toutefois, comme l'article L. 2213-7 ne mentionne que l'ensevelissement et l'inhumation, il n'est pas certain que le maire puisse décider de procéder à une crémation si telle était la volonté du défunt. Le présent article lève toute ambiguïté en autorisant la crémation lorsque le défunt en a exprimé la volonté. La crémation pourra donc être effectuée mais restera l'exception par rapport à l'inhumation, celle-ci étant la règle si le défunt n'a pas fait connaître ses dernières volontés. La proposition de loi ne prévoit pas de formalité particulière pour l'expression de la volonté du défunt, qui pourra donc être effectuée de manière orale. Un proche du défunt ou un membre de la famille de celui-ci pourra signaler au maire le souhait

(1) *TI Maubeuge*, 26 février 1993, Pompes funèbres Delcroix/Poupier.

(2) *La commune peut demander le remboursement des frais si elle retrouve les ayants droit après les funérailles.*

(3) *Ce délai est fixé par l'article R. 2213-33 du code général des collectivités territoriales.*

(4) *En application de l'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales, chaque commune doit prévoir un terrain pour inhumer ses habitants. Ce terrain commun se compose de sépultures individuelles, contrairement aux anciennes fosses communes. L'inhumation y est gratuite. Les cimetières peuvent également comprendre des concessions, qui sont acquises par des particuliers à titre onéreux.*

du défunt d'être incinéré, comme lorsque les obsèques ne sont pas prises en charge par la commune ⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

CHAPITRE V

Dispositions diverses et transitoires

Article 20

(article 279 du code général des impôts)

Taux de TVA applicable aux opérations funéraires

Cet article prévoyait de soumettre l'ensemble des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 %.

Seul le transport de corps avant mise en bière est actuellement soumis au taux réduit de TVA, par assimilation au transport de voyageurs. Les autres opérations, y compris le transport de corps après mise en bière, sont imposables au taux de droit commun de 19,6 %. Dans un avis motivé en date du 27 juin 2007, la Commission européenne a appelé la France à appliquer un taux unique à l'ensemble du secteur. Il serait souhaitable de donner suite à cet avis.

Lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi, le Gouvernement a invoqué l'article 40 de la Constitution à l'encontre de l'article 20 de la proposition de loi, qui a été déclaré irrecevable. En effet, l'article 23 de la proposition de loi prévoyait la compensation des charges nouvelles pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, mais pas de compensation des diminutions de recettes. Or celles-ci sont estimées à 180 millions d'euros en cas d'application du taux réduit de TVA à l'ensemble du secteur funéraire.

Votre rapporteur approuve l'objectif recherché par les auteurs de la proposition de loi, qui souhaitaient réduire le coût des obsèques pour les familles, qui augmente plus rapidement que l'inflation depuis l'ouverture du service extérieur des pompes funèbres à la concurrence. Une harmonisation du taux de TVA applicable aux différentes prestations funéraires aurait en outre pour avantage de simplifier les règles applicables. Toutefois, une telle mesure réduirait les recettes de l'État sans garantie que la réduction des frais des opérateurs funéraires soit répercutée sur les familles. Votre rapporteur ne propose donc pas de rétablir cet article.

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

(1) La jurisprudence accepte tout type de preuve de la volonté du défunt en matière de funérailles, notamment de simples attestations de témoins.

Article 21

Délai de deux ans pour réaliser les sites cinéraires obligatoires et les schémas régionaux de crématoriums

Cet article prévoit que les articles relatifs à la création obligatoire de sites cinéraires et au schéma régional des crématoriums entrent en vigueur dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi.

Les communes et établissements publics de coopération intercommunale disposeraient ainsi d'un délai de deux ans pour réaliser, dans leur cimetière, un jardin du souvenir, ainsi qu'un columbarium ou un espace réservé aux concessions pour des cavurnes. Ce délai apparaît suffisant pour effectuer des travaux d'ampleur modeste et modifier le règlement du cimetière. Il pourrait néanmoins s'avérer trop court pour la construction d'un columbarium.

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat a également prévu une entrée en vigueur différée de l'article 16 relatif au schéma régional des crématoriums. L'élaboration de ce schéma requiert en effet un temps conséquent puisque les services de l'État devront réaliser des études afin d'évaluer la croissance des besoins, avant que le préfet de région ne procède aux consultations imposées par la loi. Celles-ci sont nombreuses, le préfet devant recueillir l'avis du conseil régional, des communes situées dans la région, des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de crématoriums et des commissions départementales des opérations funéraires. Ces collectivités, établissements ou organismes disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis ; le projet de schéma peut être modifié afin de tenir compte de leurs observations. Au vu de la longueur probable de ce processus, un délai de deux ans paraît raisonnable. Il ne s'agirait de toute façon que d'un délai maximal : dès qu'une région sera dotée d'un schéma, celui-ci s'imposera aux communes souhaitant créer un crématorium, même si le délai de deux ans n'est pas écoulé.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur fixant à quatre ans le délai d'entrée en vigueur de l'obligation de diplôme des agents du secteur funéraire et de l'obligation pour les communes de plus de 2 000 habitants de construire des sites cinéraires (**amendement n° 27**). Cet amendement supprime par ailleurs les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de l'article 16, par coordination avec la suppression de cet article.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

Ratification de l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires

Le présent article ratifie l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires, sous réserve d'une série de modifications concer-

nant le devenir des cendres et de l'interdiction de déléguer la gestion des sites cinéraires, par coordination avec les dispositions de la proposition de loi.

1. Les dispositions de l'ordonnance du 28 juillet 2005

La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé, dans son article 10, le Gouvernement à prendre par ordonnances de dispositions tendant à « *aménager la législation applicable aux cimetières, aux opérations funéraires et à la police des funérailles* ». En application de ces dispositions, l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 a apporté plusieurs modifications ponctuelles à la partie législative du code général des collectivités territoriales (CGCT). Un projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé sur le bureau du Sénat le 13 septembre 2005. Toutefois, cette ordonnance n'a pas été ratifiée et n'a donc pas acquis valeur législative. Sa ratification apparaît donc souhaitable.

a) L'aménagement des règles relatives à la crémation

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a reconnu plusieurs pratiques existantes en matière de devenir des cendres issues d'une crémation. Ainsi, elle a reconnu la possibilité d'inhumer des urnes dans une concession funéraire ⁽¹⁾. Elle a également consacré la possibilité de concéder des espaces du cimetière consacrés au dépôt (columbariums), à l'inhumation (cavernes) ou à la dispersion (jardins du souvenir) des cendres. Auparavant, ces possibilités n'étaient prévues que par décret, par circulaire ⁽²⁾ ou par la jurisprudence, sans qu'aucun texte ne précise si les terrains mis à la disposition des familles relevaient du régime des concessions funéraires ⁽³⁾.

b) Des mesures de simplification pour les collectivités territoriales

Le conseil municipal, déjà compétent pour décider de la création et de l'agrandissement d'un cimetière, en vertu de l'article L. 2223-1 du CGCT, est devenu également compétent en matière de translation d'un cimetière ⁽⁴⁾. Une exception est cependant prévue lorsque le cimetière est situé à moins de 35 mètres des habitations ou à l'intérieur des périmètres d'agglomération. Dans ce cas, en effet, c'est le préfet qui est compétent en matière de translation, comme il l'était déjà en matière de création et d'agrandissement d'un cimetière.

(1) *Le dépôt d'une urne dans une sépulture était déjà autorisé par l'article R. 2213-39 du code général des collectivités territoriales, mais seule une loi pouvait le qualifier d'« inhumation ».*

(2) *Ainsi, la dispersion des cendres dans le cimetière n'était mentionnée que par une circulaire du 12 décembre 1997, qui permettait aux communes de percevoir une taxe à cette occasion.*

(3) *La jurisprudence sur les caveaux d'urnes ou cavernes n'était toutefois pas unifiée, certains juges appliquant le régime de la concession tandis que d'autres qualifiaient le caveau d'autorisation unilatérale d'occupation du domaine public. Il était donc difficile aux communes qui souhaitaient récupérer le terrain de savoir quelle procédure suivre entre la reprise de concession ou la saisine du juge pour expulser un occupant sans titre du domaine public.*

(4) *Les translations de cimetières étaient, jusqu'en 2000, décidées par le préfet en application des articles R. 361-1 et R. 361-2 du code des communes. Ces articles ont été abrogés par le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales. La translation de cimetières s'est alors trouvée privée de base juridique, le Conseil d'État ayant estimé que ces dispositions étaient de nature législative.*

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a supprimé la référence, au sein de l'article L. 2223-40 du CGCT, à l'enquête *de commodo et incommodo* ⁽¹⁾ exigée pour la création ou l'extension d'un cimetière ou d'un crématorium, ainsi que pour la création d'une chambre funéraire ou la translation d'un cimetière. Cette procédure n'était définie par aucun texte mais seulement décrite par des circulaires du 20 août 1820 et du 15 mai 1884. En outre, elle pouvait faire double emploi avec l'enquête publique lorsque la création ou l'extension envisagée nécessitait des expropriations. L'ordonnance du 28 juillet 2005 subordonne désormais la création ou l'extension d'un crématorium aux enquêtes publiques communes prévues par les articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement. En revanche, elle n'a pas procédé à la même substitution s'agissant des créations de cimetières et de chambres funéraires, pour lesquelles l'enquête *de commodo et incommodo* est prévue par décret en Conseil d'État.

L'article L. 5215-20 du CGCT, relatif aux compétences transférées de plein droit aux communautés urbaines, a été complété pour tenir compte des nouvelles attributions communales en matière funéraire. Les communautés urbaines, déjà compétentes en matière de création et d'extension des cimetières et crématoriums, se voient également transférer la translation des cimetières, ainsi que la création, l'extension et la translation des sites cinéraires situés en dehors des cimetières.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a tiré les conséquences de la désuétude de la pratique consistant à transporter les corps dans des maisons mortuaires en supprimant la fourniture des tentures extérieures des maisons mortuaires de la liste des prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres.

c) L'extension des conditions de retrait de l'habilitation d'un opérateur funéraire

Avant 2005, l'article L. 2223-25 du CGCT permettait au préfet de suspendre ou de retirer l'habilitation d'un opérateur lorsque celui-ci n'avait pas respecté les conditions de délivrance de l'habilitation ou en cas d'infraction au règlement national des pompes funèbres. L'ordonnance du 28 juillet 2005 a élargi les pouvoirs du préfet en prévoyant que la suspension ou le retrait de l'habilitation peut intervenir en cas de non-respect des dispositions du code général des collectivités territoriales auxquelles sont soumis les opérateurs funéraires, soit un champ beaucoup plus large. Cette mesure constitue, selon le rapport de présentation au président de la République, le corollaire d'une réforme réglementaire tendant à substituer un régime de déclaration en mairie des diverses opérations funéraires au régime actuel d'autorisation préalable.

(1) Littéralement, il s'agit d'une enquête « sur ce qui est avantageux et désavantageux ». Elle consiste à examiner les avantages d'un projet et les troubles qu'il est susceptible de créer pour le voisinage.

d) La création de sites cinéraires sous gestion déléguée

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a consacré le monopole public pour la création de sites cinéraires, par analogie avec les dispositions applicables aux cimetières. Elle a ainsi confirmé le principe d'interdiction des sites cinéraires privés que la jurisprudence avait déjà posé.

Toutefois, afin de remédier à la pénurie de sites cinéraires, l'ordonnance du 28 juillet 2005 a autorisé les communes à déléguer à un opérateur privé la création et la gestion de sites cinéraires, sauf lorsque ceux-ci sont situés à l'intérieur d'un cimetière. Selon le rapport de présentation remis au président de la République, cette mesure tend à permettre d'offrir aux familles davantage de lieux pour accueillir les urnes ou disperser les cendres. Elle crée toutefois une asymétrie entre le régime des cimetières et celui des sites cinéraires.

2. Les modifications apportées à l'ordonnance

Le **premier paragraphe (I)** de cet article supprime plusieurs dispositions de l'ordonnance du 28 juillet 2005 qui sont incompatibles avec les dispositions de la proposition de loi ou sur lesquelles le Sénat a souhaité revenir.

Les 1^o et 2^o reviennent sur les modifications apportées par l'ordonnance du 28 juillet 2005 à l'article L. 2223-13 du CGCT relatif aux concessions funéraires dans les cimetières. Cet article prévoit que, « *lorsque l'étendue du cimetière le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui souhaitent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs* ». Le bénéficiaire de la concession peut construire des caveaux, monuments et tombeaux sur le terrain concédé.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 a prévu que les concessions pouvaient être utilisées pour y inhumer des cercueils ou des urnes. Il résulte de ces dispositions que le placement d'une urne dans une sépulture est assimilé à une inhumation, avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent⁽¹⁾. Le 1^o supprime cette précision, le Sénat l'ayant jugée incompatible avec les destinations possibles des cendres prévues par l'article L. 2223-18-2 nouveau du CGCT créé par l'article 14 de la proposition de loi.

Le deuxième alinéa de l'article L. 2223-13 du CGCT permettait, par ailleurs, aux communes, de concéder des espaces réservés au dépôt ou l'inhumation des urnes funéraires, c'est-à-dire des columbariums ou des cavurnes, ainsi que des espaces réservés à la dispersion des cendres. Le 2^o du présent article supprime cette dernière possibilité. La création de jardins du souvenir privatifs dans les cimetières ne paraît pas très utile puisque les familles peuvent disperser les cendres dans l'espace du cimetière prévu à cet effet ou en pleine nature. En outre, la reprise d'une concession non renouvelée ou abandonnée s'avèrerait particulièrement

(1) En particulier, le retrait de l'urne est soumis aux dispositions régissant les exhumations.

délicate, à la différence d'une sépulture contenant un cercueil ou une urne. Par coordination, le 3° supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer le régime des concessions consacrées à la dispersion de cendres.

Le 4° supprime les modifications apportées par l'ordonnance du 28 juillet 2005 à l'article L. 2223-40 du CGCT relatif à la création et à la gestion de crématoriums et de sites cinéraires. L'article 15 de la proposition de loi prévoit, en effet, une nouvelle rédaction de l'article L. 2223-40 qui supprime la possibilité de recourir à la gestion déléguée pour la création et la gestion de sites cinéraires, hormis ceux qui sont contigus d'un crématorium. En revanche, le principe du remplacement de l'enquête *de commodo et incommodo* par une enquête publique est conservé.

Le 5° modifie l'article L. 5215-20 du CGCT qui énumère les compétences exercées de plein droit par les communautés urbaines, dont la création et l'extension de cimetières ou de crématoriums. L'ordonnance du 28 juillet 2005 a étendu ces compétences à la translation de cimetières, ainsi qu'à la création, extension et translation des sites cinéraires situés en dehors d'un cimetière. Le texte adopté par le Sénat réserve la compétence des communautés urbaines à la création et l'extension de sites cinéraires contigus des crématoriums. Une telle restriction paraît toutefois contradictoire avec les dispositions de l'article 12 de la proposition de loi qui impose aux EPCI compétents en matière de cimetières de créer des sites cinéraires. Votre rapporteur vous propose donc de la supprimer.

Le **deuxième paragraphe (II)** de cet article prévoit une mesure transitoire pour l'application de l'interdiction de déléguer la création et la gestion d'un site cinéraire. Il accorde aux communes et EPCI un délai de cinq ans, à compter de la publication de la loi, pour reprendre en régie la gestion des sites cinéraires qui ont fait l'objet d'une délégation de service public depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 juillet 2005. Les sites cinéraires contigus d'un crématorium ne seraient toutefois pas concernés puisque leur gestion déléguée reste possible.

Après avoir *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle (**amendement n° 28**), la Commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 23

Compensation des charges nouvelles

Cet article, supprimé par le Sénat, prévoyait la compensation financière des nouvelles charges induites par la proposition de loi pour l'État et pour les collectivités territoriales.

Le premier paragraphe de cet article prévoyait la compensation des charges nouvelles pour l'État par la création, à due concurrence, d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac. Le deuxième paragraphe disposait que les charges engendrées pour les collectivités territoriales devaient être compensées dans les conditions prévues par une loi de finances.

Le Sénat a supprimé cet article, sur proposition du Gouvernement, qui a levé le gage concernant les charges nouvelles pour l'État. S'agissant des charges pesant sur les collectivités territoriales, le Gouvernement a rappelé que la compensation financière n'était due que lorsque la loi attribue de nouvelles compétences ou étend les compétences des collectivités. Tel n'est pas le cas de la présente proposition de loi.

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de l'administration et de la législation générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 51) relative à la législation funéraire, modifiée par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>Proposition de loi relative à la législation funéraire</p>	<p>Proposition de loi relative à la législation funéraire</p>	<p>Proposition de loi relative à la législation funéraire</p>
	<p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Du renforcement des conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Du renforcement des conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Du renforcement des conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire</p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>Après l'article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2223-23-1 ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>Supprimé</p>
	<p>« Art. L. 2223-23-1. — Il est créé une commission départementale des opérations funéraires auprès du représentant de l'État dans le département.</p>		<p>(amendement n° 1)</p>
	<p>« Composée de deux représentants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de cimetières et d'opérations funéraires, de deux représentants des opérateurs funéraires habilités et de deux représentants des associations familiales et des associations de consommateurs, cette commission est consultée par le représentant de l'État dans le département lors de la délivrance, du renouvellement, du retrait ou de la suspension de toute habilitation, prévus à l'article L. 2223-23, au 1° et au 4° de l'article L. 2223-25, ainsi qu'aux articles L. 2223-41 et L. 2223-43.</p>		
<p>Code général des collectivités territoriales</p>			
<p>Art. L. 2223-23. — Cf. <i>infra</i> art. 2.</p>			
<p>Art. L. 2223-25 et L. 2223-41. — Cf. <i>annexe</i>.</p>			
<p>Art. L. 2223-43. — Cf. <i>infra</i> art. 8.</p>			

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. L. 2223-23.</i> — Les régies, les entreprises ou les associations et chacun de leurs établissements qui, habituellement, sous leur marque ou non, fournissent aux familles des prestations énumérées à l'article L. 2223-19 ou définissent cette fourniture ou assurent l'organisation des funérailles doivent être habilités à cet effet selon des modalités et une durée prévues par décret en Conseil d'État.</p> <p>Pour accorder cette habilitation, le représentant de l'État dans le département s'assure :</p> <p>1° Des conditions requises des dirigeants telles que définies à l'article L. 2223-24 ;</p> <p>2° De conditions minimales de capacité professionnelle du dirigeant et des agents, fixées par décret ;</p> <p>3° De la conformité des installations techniques à des prescriptions fixées par décret ;</p> <p>4° De la régularité de la situation du bénéficiaire au regard des impositions de toute nature et des cotisations sociales ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« Un décret fixe les modalités de désignation des membres de cette commission. »</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le quatrième alinéa (2°) de l'article L. 2223-23 du même code est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« 2° De conditions minimales de capacité professionnelle du dirigeant et des agents. Le dirigeant qui assure ses fonctions sans être en contact direct avec les familles et sans participer personnellement à la conclusion ou à l'exécution de l'une des prestations funéraires énumérées à l'article L. 2223-19 n'a pas à justifier de cette capacité professionnelle ; »</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le 2° de l'article ...</p> <p style="text-align: center;">« 2° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p style="text-align: center;">« 2°</p> <p style="text-align: center;">... agents. Dans le cas d'une régie non dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, seuls les personnels de la régie doivent justifier ...</p> <p style="text-align: center;">(amendement n° 2)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>5° De la conformité des véhicules à des prescriptions fixées par décret.</p>	<p>—</p> <p>Article 3</p> <p>Après l'article L. 2223-25 du même code, il est inséré un article L. 2223-25-1 ainsi rédigé :</p>	<p>—</p> <p>Article 3</p> <p>(Sans modification)</p>	<p>—</p> <p>Article 3</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>L'habilitation est valable sur l'ensemble du territoire national.</p>	<p>« Art. L. 2223-25-1.</p> <p>— Les agents qui assurent leurs fonctions en contact direct avec les familles et qui participent personnellement à la conclusion ou à l'exécution de l'une des prestations funéraires relevant du service extérieur des pompes funèbres sont titulaires d'un diplôme national, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2223-45.</p>	<p>—</p>	<p>« Art. L. 2223-25-1.</p> <p>—</p> <p>... familles ou qui</p> <p>...</p> <p>(amendement n° 3)</p>
<p>Art. L. 2223-19. — Cf. annexe.</p>	<p>« Un décret fixe les conditions dans lesquelles ces diplômes sont délivrés, la date à partir de laquelle toutes les personnes recrutées par un opérateur funéraire doivent être titulaires du diplôme correspondant, les conditions dans lesquelles les organismes de formation sont habilités à assurer la préparation à l'obtention de ces diplômes, ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes se prévalant d'une expérience professionnelle peuvent se voir délivrer ce diplôme dans le cadre de la procédure de validation des acquis de l'expérience. »</p>	<p>... délivrés, les conditions ...</p>	<p>(amendement n° 4)</p>
<p>Art. L. 2223-45. — Cf. annexe.</p>			

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2223-3.</i> — La sépulture dans un cimetière d'une commune est due :</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE II De la simplification et de la sécurisation des démarches des familles</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE II De la simplification et de la sécurisation des démarches des familles</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE II De la simplification et de la sécurisation des démarches des familles</p>
<p>1° Aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;</p>		<p>Article 4 A (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 4 A</p>
<p>2° Aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;</p>		<p>L'article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales est complété par un 4° ainsi rédigé :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>3° Aux personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille.</p>		<p>« 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. »</p>	
<p><i>Art. L. 2213-14.</i> — Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et les règlements, les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent, dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence du fonctionnaire de police délégué par ses soins, et dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>L'article L. 2213-14 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
	<p>« <i>Art. L. 2213-14.</i> — Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture du cercueil, d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent :</p>	<p>« <i>Art. L. 2213-14.</i> — ... cercueil <i>lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation, ainsi que les opérations d'exhumation, ...</i></p>	<p>« <i>Art. L. 2213-14.</i> — ... opérations de crémation ... (amendement n° 5)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	« — dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« — dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire, ou, à défaut, sous la responsabilité du commandant de la compagnie de gendarmerie nationale, en présence d'un gendarme. »	... par le maire.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
		« Les fonctionnaires mentionnés aux alinéas précédents peuvent assister, en tant que de besoin, à toute autre opération consécutive au décès. »	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	Article 5	Article 5	Article 5
	La première phrase du premier alinéa de l'article L. 2213-15 du même code est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :	<i>(Sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
<i>Art. L. 2213-15. —</i>	« Les opérations de surveillance mentionnées à l'article L. 2213-14 donnent droit à des vacances dont le taux, fixé par le maire après avis du conseil municipal, est compris entre 20 et 25 €. Ces vacances sont versées à la recette municipale. »		... dont le <i>montant</i> , fixé 25 €. <i>Ce montant peut être actualisé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales en fonction de l'indice du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques.</i> Ces vacances ...
Les opérations de surveillance mentionnées à l'article L. 2213-14 donnent droit à des vacances fixées par le maire après avis du conseil municipal et dont un décret en Conseil d'État détermine le minimum et le mode de perception. Lorsque ces opérations sont effectuées par des fonctionnaires de la police nationale, les vacances sont soumises aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.			(amendements n°s 6 et 7)

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Aucune vacation n'est exigible :</p> <p>1° Lors des opérations qui constituent des actes d'instruction criminelle ;</p> <p>2° Lors des opérations qui sont faites aux frais du ministère de la défense pour le transport des corps de militaires et de marins décédés sous les drapeaux ;</p> <p>3° Dans le cas où un certificat attestant l'insuffisance de ressources a été délivré par le maire.</p> <p><i>Art. L. 2213-14. — Cf. supra art. 4.</i></p>	<p>Article 6</p> <p>Après l'article L. 2223-21 du même code, il est inséré un article L. 2223-21-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2223-21-1.</i> — Les conseils municipaux des communes de 10 000 habitants et plus établissent des devis-types qui s'imposent aux opérateurs funéraires habilités exerçant leur activité sur leur territoire.</p> <p>« Les conseils municipaux des communes de moins de 10 000 habitants ont la faculté d'imposer de tels devis-types.</p> <p>« Le maire définit les conditions dans lesquelles ces devis-types sont tenus à la disposition de l'ensemble des habitants de la commune. Ils peuvent toujours être consultés à la mairie. »</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2223-33. —</i> À l'exception des formules de financement d'obsèques, sont interdites les offres de services faites à l'occasion ou en prévision d'obsèques en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès. Sont interdites les démarches à domicile ainsi que toutes les démarches effectuées dans le même but sur la voie publique ou dans un lieu ou édifice public ou ouvert au public.</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p>La première phrase de l'article L. 2223-33 du même code est ainsi rédigée :</p> <p>« À l'exception des formules de financement d'obsèques, sont interdites les offres de services faites en prévision d'obsèques ou pendant un délai de trois mois à compter du décès, en vue d'obtenir ou de faire obtenir, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, la commande de fournitures ou de prestations liées à un décès. »</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... délai d'un mois à compter ...</p> <p>(amendement n° 8)</p>
<p><i>Art. L. 2223-34-1. —</i></p> <p>Toute clause d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance sans que le contenu détaillé de ces prestations soit défini est réputée non écrite.</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article L. 2223-43 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p>Article additionnel</p> <p><i>L'article L. 2223-34-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p>« Le capital versé par le souscripteur d'un contrat prévoyant des prestations d'obsèques à l'avance produit intérêt à un taux au moins égal au taux légal. »</p> <p>(amendement n° 9)</p>
<p><i>Art. L. 2223-43. —</i></p> <p>Les établissements de santé publics ou privés qui assurent le transport de corps avant mise en bière et le transfert de corps dans une chambre funéraire doivent être titulaires de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23 au seul</p>	<p>L'article L. 2223-43 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>vu de la capacité professionnelle des agents et de la conformité des véhicules aux prescriptions fixées par les décrets visés aux 2° et 5° du même article.</p>			
<p>Cette habilitation peut être retirée dans les conditions prévues à l'article L. 2223-25.</p>			
<p>Les dispositions des deux premiers alinéas du même article ne s'appliquent pas aux établissements de santé publics ou privés qui assurent le transport des corps de personnes décédées, en vue de prélèvement à des fins thérapeutiques, vers les établissements de santé autorisés à pratiquer ces prélèvements.</p>			
	<p>« Ces établissements ne peuvent exercer aucune autre mission relevant du service extérieur des pompes funèbres. »</p>		
	<p>CHAPITRE III</p> <p>Du statut et de la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>Du statut et de la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>Du statut et de la destination des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation</p>
	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
	<p>Après l'article 16-1 du code civil, il est inséré un article 16-1-1 ainsi rédigé :</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>
	<p>« Art. 16-1-1. — Le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort.</p>		
	<p>« Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence. »</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code civil</p> <p><i>Art. 16-2.</i> — Le juge peut prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou des produits de celui-ci.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 10</p> <p>L'article 16-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 2em;">« La protection prévue à l'alinéa précédent ne cesse pas avec la mort. »</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 10</p> <p>L'article 16-2 du code civil est complété ...</p> <p style="padding-left: 2em;">« La protection prévue au premier alinéa ne cesse ...</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 10</p> <p>... complété par les mots : « , y compris après la mort ».</p>
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 225-17.</i> — Toute atteinte à l'intégrité du cadavre, par quelque moyen que ce soit, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 11</p> <p>Dans le deuxième alinéa de l'article 225-17 du code pénal, après les mots : « de sépultures » sont insérés les mots : « , d'urnes cinéraires ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>(amendement n° 10)</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>La violation ou la profanation, par quelque moyen que ce soit, de tombeaux, de sépultures ou de monuments édifiés à la mémoire des morts est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.</p> <p>La peine est portée à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 € d'amende lorsque les infractions définies à l'alinéa précédent ont été accompagnées d'atteinte à l'intégrité du cadavre.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 12</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 12</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 12</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2223-1.</i> —</p> <p>Chaque commune consacre à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et, dans les communes de 10 000 habitants et plus ou les éta-</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>... communes de 2 000 habitants ...</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>... communes de 2 000 habitants ...</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>La création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière sont décidés par le conseil municipal. Toutefois, dans les communes urbaines et à l'intérieur des périmètres d'agglomération, la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière à moins de 35 mètres des habitations sont autorisés par arrêté du représentant de l'État dans le département.</p>	<p>blissements publics de coopération intercommunale de 10 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation. »</p>		<p>... intercommunale de 2 000 habitants ...</p>
<p>Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.</p>	<p>Article 13</p> <p>L'article L. 2223-2 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 13</p> <p>L'article L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales est ...</p>	<p>Article 13</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 2223-2.</i> — Les terrains prévus au premier alinéa de l'article L. 2223-1 sont cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année.</p>	<p>« <i>Art. L. 2223-2.</i> — Le terrain consacré à l'inhumation des morts est cinq fois plus étendu que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année.</p>	<p>« <i>Art. L. 2223-2.</i> — (Sans modification)</p>	<p>« <i>Art. L. 2223-2.</i> — (Alinéa sans modification)</p>
	<p>« Le site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation comprend un espace aménagé pour leur dispersion et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts, ainsi qu'un columbarium ou des caveaux d'urnes appelés cavurnes. »</p>		<p>... des espaces concédés pour l'inhumation des urnes. »</p>
			<p>(amendement n° 12)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2223-9. —</i> 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.</p>	<p>—</p> <p>Article 14</p> <p>Dans la section 1 du chapitre III du titre II du livre II de la deuxième partie du même code, il est créé une sous-section 3 ainsi rédigée :</p> <p>« Sous-section 3</p> <p>« Destination des cendres</p> <p>« <i>Art. L. 2223-18-1.</i> — Aussitôt après la crémation, les cendres sont pulvérisées et recueillies dans une urne cinéraire munie extérieurement d'une plaque portant l'identité du défunt et le nom du crématorium.</p> <p>« À la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles et dans l'attente d'une décision relative à la destination des cendres, l'urne cinéraire est conservée au crématorium pendant une période qui ne peut excéder six mois.</p>	<p>—</p> <p>Article 14</p> <p>La section ...</p> <p>... partie du code général des collectivités territoriales est complétée par une ...</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. L. 2223-18-1.</i> — <i>(Sans modification)</i></p>	<p>—</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Dans l'article L. 2223-9 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « Toute personne », sont insérés les mots : « ou urne cinéraire ».</i></p> <p>(amendement n° 13)</p> <p>Article 14</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. L. 2223-18-1.</i> — Après ...</p> <p>(amendement n° 14)</p> <p>Dans l'attente ...</p> <p>(amendement n° 15)</p> <p>... excéder un an. À la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, l'urne peut être conservée, dans les mêmes conditions, dans un lieu de culte, avec l'accord de l'association chargée de l'exercice du culte.</p> <p>(amendements n°s 16 et 17)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	<p>« Au terme de ce délai et en l'absence de décision de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet du cimetière de la commune du lieu du décès ou dans l'espace le plus proche aménagé à cet effet visé à l'article L. 2223-18-2.</p>	—	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Art. L. 2223-40. — Cf. <i>infra</i> art. 15.</p>	<p>« Art. L. 2223-18-2. — À la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont en leur totalité :</p>	<p>« Art. L. 2223-18-2. — (Sans modification)</p>	<p>« Art. L. 2223-18-2. — (Alinéa sans modification)</p>
	<p>« — soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être déposée dans une sépulture, une case de columbarium ou un cavurne ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article L. 2223-40 ;</p>		<p>... être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée ...</p>
	<p>« — soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article L. 2223-40 ;</p>		<p>(amendement n° 18) (Alinéa sans modification)</p>
	<p>« — soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques.</p>		<p>(Alinéa sans modification)</p>
	<p>« Art. L. 2223-18-3. — En cas de dispersion des cendres en pleine nature, la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles en fait la déclaration à la mairie de la commune du lieu du décès. L'identité du défunt ainsi que la date et le lieu de dispersion de ses cendres sont inscrits sur un registre créé à cet effet.</p>	<p>« Art. L. 2223-18-3. — (Sans modification)</p>	<p>« Art. L. 2223-18-3. — ... du lieu de naissance du défunt. L'identité ...</p>
	<p>« Art. L. 2223-18-4. — Le fait de créer, de posséder, d'utiliser ou de gérer, à titre onéreux ou gratuit, tout lieu collectif, en dehors d'un</p>	<p>« Art. L. 2223-18-4. — (Sans modification)</p>	<p>« Art. L. 2223-18-4. —</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2223-40. —</i> Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer, directement ou par voie de gestion déléguée, les crématoriums et les sites cinéraires destinés au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres.</p> <p>Les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière doivent être gérés directement.</p> <p>Toute création ou extension des crématoriums ne peut avoir lieu sans l'autorisation préalable du représentant de l'État dans le département, accordée après enquête publique conduite</p>	<p>cimetière public ou d'un lieu de sépulture autorisé, destiné au dépôt temporaire ou définitif des urnes ou à la dispersion des cendres, en violation des dispositions du présent code est puni d'une amende de 15 000 € par infraction. »</p> <p>Article 15</p> <p>L'article L. 2223-40 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2223-40. — Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer, directement ou par voie de gestion déléguée, les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus.</p> <p>« Lorsqu'un site cinéraire contigu d'un crématorium fait l'objet d'une délégation de service public, le terrain sur lequel il est implanté et les équipements qu'il comporte font l'objet d'une clause de retour à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale au terme de la délégation.</p> <p>« Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'État dans le département, accordée après une enquête publique conduite selon les</p>	<p>—</p> <p>Article 15</p> <p>L'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales est ...</p> <p>« Art. L. 2223-40. — (Sans modification)</p>	<p>—</p> <p>... lieu de dépôt ou de sépulture ...</p> <p>(amendement n° 20)</p> <p>... infraction. <i>Ces dispositions ne sont pas applicables aux sites cinéraires créés avant le 31 juillet 2005.</i></p> <p>(amendement n° 21)</p> <p>Article 15</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« Art. L. 2223-40. —</p> <p>... gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée.</p> <p>(amendement n° 22)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>selon les modalités prévues aux articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques.</p>	<p>modalités prévues aux articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement et un avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Elle doit être compatible avec le schéma des crématoriums prévu à l'article L. 2223-40-1. »</p>		<p>... et technologiques.</p> <p>(amendement n° 23)</p>
<p>Code de l'environnement</p> <p><i>Art. L. 123-1</i> à <i>L. 123-16. — Cf. annexe.</i></p>			
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2223-40-1. — Cf. infra art. 16.</i></p>	<p>Article 16</p> <p>I. — Après l'article L. 2223-40 du même code, il est inséré un article L. 2223-40-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2223-40-1. — I. — Chaque région est couverte par un schéma régional des crématoriums comprenant :</p> <p>« 1° Le recensement des équipements existants ;</p> <p>« 2° Une évaluation prospective ;</p> <p>« 3° La mention des équipements qu'il apparaît nécessaire de créer au regard de l'évaluation des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application.</p> <p>« II. — Le schéma est élaboré conjointement par le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional.</p> <p>« III. — Le projet de schéma est soumis pour avis aux communes et aux établis-</p>	<p>Article 16</p> <p>I. — ... du code général des collectivités territoriales, il ...</p> <p>« Art. L. 2223-40-1. — I. — (Sans modification)</p> <p>« II. — ... élaboré par le représentant de l'État dans la région.</p> <p>« III. — ... avis au président du conseil ré-</p>	<p>Article 16</p> <p>Supprimé</p> <p>(amendement n° 24)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 2223-23-1. — Cf. supra art. 1^{er}.</p>	<p>sements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création de crématoriums, aux commissions départementales des opérations funéraires prévues à l'article L. 2223-23-1, ainsi qu'au conseil régional. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis qui sont réputés donnés en l'absence de réponse dans un délai de deux mois. Le schéma est publié. »</p>	<p><i>gional, aux présidents des conseils généraux, aux maires et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création de crématoriums, ainsi qu'aux commissions départementales des opérations funéraires prévues à l'article L. 2223-23-1. Il peut ...</i></p>	
	<p>II. — L'article L. 2573-22 du même code est complété par un paragraphe ainsi rédigé :</p>	<p><i>II. — Supprimé</i></p>	
	<p>« IV. — Pour l'application à Mayotte de l'article L. 2223-40-1, le schéma des crématoriums est élaboré conjointement par le représentant de l'État et le président du conseil général, après avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création de crématoriums, de la commission départementale des opérations funéraires prévue à l'article L. 2223-23-1, ainsi que du conseil général. »</p>		
	<p>CHAPITRE IV De la conception et de la gestion des cimetières</p>	<p>CHAPITRE IV De la conception et de la gestion des cimetières</p>	<p>CHAPITRE IV De la conception et de la gestion des cimetières</p>
	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>
	<p>Après l'article L. 2223-12 du même code, il est inséré un article L. 2223-12-1 ainsi rédigé :</p>	<p><i>... du code général des collectivités territoriales, il ...</i></p>	<p>Supprimé (amendement n° 25)</p>
	<p>« Art. L. 2223-12-1. — Le maire peut, après avis du conseil municipal et du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, prendre</p>	<p>« Art. L. 2223-12-1. — ... peut, sur délibération du conseil municipal et après avis du conseil d'architecture, ...</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 2223-4.</i> — Un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière où se trouvent les concessions reprises, un ossuaire convenablement aménagé où les restes des personnes qui étaient inhumées dans les concessions reprises sont aussitôt réinhumés.</p> <p>Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés.</p> <p><i>Art. L. 2223-27.</i> — Le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes.</p> <p>Lorsque la mission de service public définie à l'article L. 2223-19 n'est pas assurée par la commune, celle-ci prend en charge les frais d'obsèques de ces personnes. Elle choisit l'organisme qui assurera ces obsèques.</p>	<p>toute disposition de nature à assurer la mise en valeur architecturale et paysagère du cimetière ou du site cinéraire. ... cinéraire.</p> <p>Ces avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de deux mois à compter de la notification du projet de disposition. »</p> <p>Article 18</p> <p>L'article L. 2223-4 du même code est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2223-4.</i> — Un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt réinhumés.</p> <p>« Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt.</p> <p>« Les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire. »</p> <p>Article 19</p> <p>Le second alinéa de l'article L. 2223-27 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Le maire fait procé-</p>	<p>—</p> <p><i>L'avis du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de quatre mois ...</i></p> <p>Article 18</p> <p>(Sans modification)</p> <p>Article 19</p> <p>(Sans modification)</p>	<p>—</p> <p>Article 18</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« <i>Art. L. 2223-4.</i> — (Alinéa sans modification)</p> <p>... connue, attestée ou tacite du défunt.</p> <p>(amendement n° 26)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Article 19</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Code général des impôts</p> <p><i>Art. 279.</i> — La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,50 % en ce qui concerne :</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>der à la crémation du corps lorsque le défunt en a exprimé la volonté. »</p> <p>CHAPITRE 5 Dispositions diverses et transitoires</p> <p>Article 20</p> <p>Avant le dernier alinéa j) de l'article 279 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE V Dispositions diverses et transitoires</p> <p>Article 20</p> <p>Supprimé</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE V Dispositions diverses et transitoires</p> <p>Article 20</p> <p>Maintien de la suppression</p>
<p>.....</p> <p>.....</p>	<p>« i bis) les prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres ; ».</p>		
	<p>Article 21</p> <p>Les dispositions de l'article 12 sont applicables dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi.</p>	<p>Article 21</p> <p>Les <i>dispositions des</i> articles 12 et 16 sont ...</p>	<p>Article 21</p> <p>Les articles 3 et 12 <i>entrent en vigueur le premier jour de la cinquième année</i> suivant la publication ...</p> <p>(amendement n° 27)</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2223-13.</i> — Lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs en y inhumant cercueils ou urnes. Les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux.</p>	<p>Article 22</p> <p>I. — L'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires est ratifiée, sous réserve des dispositions suivantes :</p>	<p>Article 22</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>	<p>Article 22</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
	<p>1° Après le mot : « successeurs », la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte du 1° du II de l'article 1^{er}, est supprimée ;</p>	<p>1°</p> <p>... territoriales est supprimée ;</p>	<p>1° (<i>Sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Il peut être également concédé des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes ou la dispersion des cendres dans le cimetière.</p>	<p>2° Dans le deuxième alinéa de l'article L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte du 2° du II de l'article 1^{er}, les mots : « ou la dispersion des cendres » sont supprimés ;</p>	<p>2° ... L. 2223-13 du même code, les mots : ...</p>	<p>2° (Sans modification)</p>
<p>Le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions de terrains mentionnées ci-dessus est fourni par la commune.</p>			
<p><i>Art. L. 2223-18.</i> — Un décret en Conseil d'État fixe :</p>			
<p>4° Les conditions dans lesquelles les articles L. 2223-14 à L. 2223-17 sont applicables aux concessions des espaces pour le dépôt ou l'inhumation des urnes ou la dispersion des cendres dans le cimetière.</p>	<p>3° Dans le dernier alinéa (4°) de l'article L. 2223-18 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte du III de l'article 1^{er}, les mots : « ou la dispersion des cendres » sont supprimés ;</p>	<p>3° ... L. 2223-18 du même code, les mots : ...</p>	<p>3° (Sans modification)</p>
<p>Ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires</p>			
<p><i>Art. 1^{er}.</i> — Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>			
<p>VI. — L'article L. 2223-40 est ainsi modifié :</p>	<p>4° Le VI de l'article 1^{er} est supprimé ;</p>	<p>4° ... est abrogé ;</p>	<p>4° (Sans modification)</p>
<p>1° Le premier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>			
<p>« Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer, directement ou par voie de gestion déléguée, les crématoriums et les sites cinéraires destinés au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres.</p>			

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>« Les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière doivent être gérés directement. »</p>			
<p>2° Au dernier alinéa, les mots : « enquête de comodo et incommodo » sont remplacés par les mots : « enquête publique conduite selon les modalités prévues aux articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement. »</p>			
<p>Code général des collectivités territoriales</p>			
<p><i>Art. L. 5215-20. —</i></p>			
<p>I. — La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :</p>			
<p>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</p>	<p>5° Le <i>b</i> du 5° de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte du VII de l'article 1^{er}, est ainsi rédigé :</p>	<p>5° ... L. 5215-20 du même code est ...</p>	<p>5° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
<p><i>b</i>) Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires hors de l'emprise des cimetières ainsi que création et extension des crématoriums ;</p>	<p>« <i>b</i>) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires qui leur sont contigus ; »</p>	<p>« <i>b</i>) (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>« <i>b</i>) ... sites cinéraires. (amendement n° 28)</p>
	<p>II. — Dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale reprennent la gestion directe des sites cinéraires qui ne sont pas contigus d'un crématorium.</p>	<p>II. — (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>II. — (<i>Sans modification</i>)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par la commission des Lois du Sénat	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	—	—	—
	Article 23	Article 23	Article 23
	I. — Les charges résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.	Supprimé	Maintien de la suppression
	II. — Les charges résultant pour les collectivités territoriales des extensions de compétences prévues par la présente loi sont compensées dans les conditions prévues par la loi de finances.		

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales	126
<i>Art. L. 2223-19, L. 2223-25, L. 2223-41 et L. 2223-45.</i>	
Code de l'environnement	127
<i>Art. L. 123-1 à L. 123-16.</i>	

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2223-19. — Le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public comprenant :

- 1° Le transport des corps avant et après mise en bière ;
- 2° L'organisation des obsèques ;
- 3° Les soins de conservation ;
- 4° La fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ;
- 5° *Abrogé* ;
- 6° La gestion et l'utilisation des chambres funéraires ;
- 7° La fourniture des corbillards et des voitures de deuil ;
- 8° La fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire.

Cette mission peut être assurée par les communes, directement ou par voie de gestion déléguée. Les communes ou leurs délégataires ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercice de cette mission. Elle peut être également assurée par toute autre entreprise ou association bénéficiaire de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23.

Art. L. 2223-25. — L'habilitation prévue à l'article L. 2223-23 peut être suspendue pour une durée maximum d'un an ou retirée, après mise en demeure, par le représentant de l'État dans le département où les faits auront été constatés, pour les motifs suivants :

- 1° Non-respect des dispositions du présent code auxquelles sont soumises les régies, entreprises ou associations habilitées conformément à l'article L. 2223-23 ;
- 2° *Abrogé* ;
- 3° Non-exercice ou cessation d'exercice des activités au titre desquelles elle a été délivrée ;
- 4° Atteinte à l'ordre public ou danger pour la salubrité publique.

Dans le cas d'un délégataire, le retrait de l'habilitation entraîne la déchéance des délégations.

Art. L. 2223-41. — Les régies, entreprises ou associations gestionnaires d'un crématorium conformément à l'article L. 2223-40 sont soumises à l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23.

Les dispositions des articles L. 2223-26 et L. 2223-31 à L. 2223-34 leur sont applicables.

Art. L. 2223-45. — Un décret prévoit les conditions dans lesquelles un diplôme national de thanatopracteur est délivré et est exigé des thanatopracteurs pour bénéficier de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23.

Code de l'environnement

Art. L. 123-1. — I. — La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement. La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'État. Ces seuils ou critères peuvent être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire.

II. — La décision d'ouverture de l'enquête publique portant sur le projet d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un des établissements publics en dépendant est prise par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision est prise par l'autorité compétente de l'État.

Art. L. 123-2. — Lorsque des lois et règlements soumettent l'approbation de documents d'urbanisme ou les opérations mentionnées à l'article L. 123-1 à une procédure particulière d'enquête publique, les règles régissant ces enquêtes demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent chapitre.

Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre.

Art. L. 123-3. — L'enquête mentionnée à l'article L. 123-1 a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

Art. L. 123-4. — L'enquête mentionnée à l'article L. 123-1 est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin.

Une liste d'aptitude est établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle.

Le président du tribunal administratif désigne le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.

Art. L. 123-5. — À la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister

le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête. Le coût de cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage.

Art. L. 123-6. — Ne peuvent être désignées comme commissaires enquêteurs ou comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à enquête.

Les dispositions de l'alinéa précédent peuvent être étendues, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, à des personnes qui ont occupé ces fonctions.

Art. L. 123-7. — Quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage, notamment sur les lieux concernés par l'enquête, et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet de l'enquête, les noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci.

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à un mois.

Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours.

Art. L. 123-8. — Nonobstant les dispositions du titre I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 et à leurs frais.

Art. L. 123-9. — Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions.

Il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique.

Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

Il peut organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Lorsque l'enquête publique porte sur une demande d'autorisation concernant une installation figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8, cette réunion est obligatoire à la demande du maire de la commune sur le territoire de laquelle sera sise l'installation ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ou de développement économique dont le périmètre comprend le territoire de la commune sur lequel sera sise l'installation.

Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-15, le maître d'ouvrage communique au public les documents existants que le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête juge utiles à la bonne information du public. En cas de refus de

communication opposé par le maître d'ouvrage, sa réponse motivée est versée au dossier de l'enquête.

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui demandent à être entendus.

Art. L. 123-10. — Le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage, notamment aux demandes de communication de documents qui lui ont été adressées.

Art. L. 123-11. — Lorsqu'une opération subordonnée à une autorisation administrative doit faire l'objet d'une enquête publique régie par le présent chapitre, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite.

Art. L. 123-12. — Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ait eu lieu.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.

Art. L. 123-13. — Lorsque les aménagements ou ouvrages qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, il y a lieu à nouvelle enquête, à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration de ce délai dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le présent article ne fait pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation propre à chaque opération.

Art. L. 123-14. — Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, ainsi que les frais qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête.

Saisi d'une demande en ce sens par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cet effet ordonne le versement par le maître d'ouvrage d'une provision dont il définit le montant. L'enquête publique ne peut être ouverte qu'après le versement de cette provision.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles, aux fins de garantir l'indépendance des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, sont fixées les règles d'indemnisation de ceux-ci et les modalités de versement par les maîtres d'ouvrage des sommes correspondantes aux intéressés.

Art. L. 123-15. — Le déroulement de l'enquête doit s'effectuer dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi.

Art. L. 123-16. — Les modalités d'application du présent chapitre, notamment les délais maxima et les conditions de dates et horaires de l'enquête, sont fixées par des décrets en Conseil d'État.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 6

Amendement présenté par M. Philippe Gosselin, rapporteur [retiré] :

Supprimer cet article.

Article 7

Amendement présenté par M. Émile Blessig :

Dans l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots : « trois mois », les mots : « deux mois ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- **Cabinet de la ministre**

- M. David SENAT, conseiller pour les affaires juridiques, judiciaires et les cultes

- **Direction générale des collectivités locales**

- M. Daniel BARNIER, sous-directeur des compétences et institutions locales

- Mme Marion PUJAU-BOSQ, adjointe au chef du bureau des services publics locaux

- Mme Muriel THOUMELOU, chargée du secteur funéraire

PROFESSIONNELS DU SECTEUR FUNÉRAIRE

- **Pompes Funèbres générales & Roblot (OGF)**

- M. Michel MINARD, directeur général adjoint

- **Chambre syndicale nationale de l'art funéraire**

- M. François BOUIS, président

- **Fédération française de crémation**

- M. Jacques COUSIN, président

- M. Joseph LE LAMER, 1^{er} vice-président

- **Confédération des professionnels du funéraire et de la marbrerie (CPFM)**

- M. Michel MARCHETTI, co-président

- M. Michel MINARD, co-président

- Mme Nelly CHEVALLIER-ROSSIGNOL, déléguée générale

- **Union des professionnels du funéraire (UPF)**

- M. Bernard ROULET, président

- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)**
 - M. Christian SCHIEBER, administrateur
 - M. Alexis VILANOVA, chargé de mission
- **Union des professionnels du pôle funéraire public - UPPFP**
 - Mme Corinne LOIODICE, présidente
 - M. Jean-Claude BASTIT, vice-président
- **Fédération nationale des services funéraires publics - FNSFP**
 - M. Jean-Marcel CASTET, président
 - M. Alain POUGET, chargé de mission
- **Fédération française des pompes funèbres**
 - M. Alain HOFFARTH, co-président
 - M. Roger Ralph SCHVARTSMAN, co-président
 - M. Thierry CÉOTTO, vice-président
- **Société d'économie mixte des Services funéraires de la Ville de Paris**
 - M. François MICHAUD-NÉRARD, directeur général

REPRÉSENTANTS DES CULTES

- **Église réformée de France**
 - Pasteur Jean-Marc VIOLLET, conseiller juridique
- **Conférence Épiscopale de France**
 - Père Angelo SOMACAL, directeur du directeur du Département Liturgie du Service national de pastorale liturgique et sacramentelle (SNPLS)
 - M. Christian de CACQUERAY, directeur du Service catholique des funérailles
- **Association Consistoriale Israélite de Paris (ACIP)**
 - M. Jack-Yves BOHBOT, vice-président du Consistoire, président de la *Hebra Kadisha*
 - M. Joseph MIMOUN, directeur administratif et financier
- **Conseil français du culte musulman (CFCM)**
 - M. Chems-Eddine HAFIZ, délégué général

ASSOCIATIONS

- **Association des Maires de France (AMF)**
 - M. Alexandre TOUZET, chargé des relations avec le Parlement
 - Mme Julie ROUSSEL, chargée d'études
 - Mme Geneviève SERS, responsable du département « administration et gestion communale »
- **Union nationale des associations familiales (UNAF)**
 - Mme Chantal LEBATARD, administratrice
 - M. Nicolas REVENU, chargé de mission
- **Familles de France**
 - Mme Claire BUREAU, conseillère technique
 - Mme Catherine FABRE, conseillère technique
- **UFC-Que choisir**
 - Mme Charlotte DEKEYSER, juriste
- **Institut National de la Consommation (INC)**
 - M. Éric BRIAT, directeur général
 - M. Jean-Pierre LOISEL, directeur des partenariats

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

- M. Michel HANUS, président de la Société de thanatologie, président du Comité national d'éthique du funéraire
- M. Xavier LABBÉE, professeur des universités, membre du Conseil national des opérations funéraires (CNOF)
- M. Guillaume D'ABBADIE, administrateur civil, ancien responsable du secteur funéraire à la direction générale des collectivités locales
- M. Claude BOURIOT, ingénieur régional en chef du Génie sanitaire, ancien responsable du secteur funéraire à la direction générale de la santé