

## La gestion du cimetière communal

L'inhumation dans un cimetière communal est le principe général en matière de sépulture (avis du Conseil d'État n°289259 du 17 septembre 1964).

L'article L. 2223-1 du Code général des collectivités territoriales CGCT dispose que : « *chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un terrain consacré à l'inhumation des morts [...]* ».

Le maire assure la police des funérailles et des cimetières (article L. 2213-8 du CGCT). Le caractère obligatoire du cimetière communal ou intercommunal constitue le corollaire de l'obligation pesant sur le maire de pourvoir d'urgence à l'inhumation des personnes décédées dans sa commune (article L. 2213-7 du CGCT).

La présente fiche traitera successivement :

- des caractéristiques du cimetière ;
- de la procédure de création, d'extension et de translation de cimetières ;
- des équipements du cimetière.



L'article L. 2223-1 du Code général des collectivités territoriales CGCT dispose que : « *chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un terrain consacré à l'inhumation des morts [...]* ».

## *Les caractéristiques du cimetière*

### 1. L'appartenance au domaine public communal

Les cimetières sont considérés comme des lieux publics affectés à l'usage direct du public et faisant partie du domaine public communal (Conseil d'État, 28 juin 1935, « *Marécar* »).

**À savoir** : Les dispositions de l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques CG3P sont applicables au cimetière. Pour rappel, aux termes de l'article L. 3111-1 du CG3P : « *les biens des personnes publiques [...] sont inaliénables et imprescriptibles* ».



### 2. Un ouvrage public

Le cimetière est un ouvrage public. Les travaux d'aménagement confèrent au cimetière, dans son ensemble, le caractère d'ouvrage public (Conseil d'État, 12 décembre 1986, « *Consorts Ferry c/ Commune de Grez-sur-Loing* »).



**À savoir** : Sont des ouvrages publics les ouvrages immobiliers appartenant en principe aux personnes publiques, résultats du travail de l'Homme et affectés à un intérêt général, que ce soit à l'usage direct du public ou aux besoins d'un service public ; y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public (avis du Conseil d'État, 29 avril 2010, « *Béligaud* »).

### 3. La principe de neutralité du cimetière

Les cimetières sont interconfessionnels en application du principe de neutralité qui s'y applique, la loi du 14 novembre 1881 ayant prohibé dans les cimetières communaux l'établissement de toute séparation liée à la différence des cultes des défunts. Ce principe de neutralité a par la suite été conforté par la loi du 9 décembre 1905 de séparation de l'église et de l'État.

Le principe de neutralité du cimetière est aujourd'hui caractérisé par deux articles :

- l'article L. 2213-7 du CGCT qui pose l'obligation de pourvoir d'urgence à l'inhumation des personnes décédées « [...] *sans distinction de culte ni de croyance* » ;

- l'article L. 2213-9 du CGCT qui interdit « [...] *d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt* [...] ».

Il est interdit d'élever ou d'apposer des signes et emblèmes religieux dans les parties publiques des cimetières. Néanmoins, ce principe doit être nuancé :

- l'article L. 2213-11 du CGCT dispose que : « *il est procédé aux cérémonies conformément aux coutumes et suivant les différents cultes* [...] » ;

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



**À savoir** : Au regard du caractère interconfessionnel des cimetières, les maires ont eu et auront à examiner les demandes d'associations cultuelles ou de familles mettant en avant des règles propres à certains cultes : orientation des tombes, alignement des tombes par rangées, etc.

La circulaire n° INTA0800038C du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture rappelle que, sur la base de ses pouvoirs de police découlant des articles L. 2212-2, L. 2213-8 et L. 2213-9 du CGCT, le maire a la possibilité de déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe (par conséquent aussi son éventuelle orientation) et donc de rassembler les sépultures de personnes de même confession, « *par souci d'intégration des familles issues de l'immigration* » et pour répondre « *aux familles souhaitant que leurs défunts reposent auprès de coreligionnaires* ».

## *La procédure de création, d'extension et de translation de cimetières*

Les articles L. 2223-1 et suivants du CGCT définissent les conditions dans lesquelles s'effectuent la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière.

**À savoir** : La translation consiste à déplacer les restes mortels présents dans un cimetière que l'on souhaite désaffecter vers un autre cimetière. Elle entraîne la fermeture du cimetière existant et, le cas échéant, la création d'un nouveau cimetière.

### 1. Compétence

En application de ces dispositions, le conseil municipal est compétent pour décider de la création, l'extension et la translation des cimetières.

Toutefois, le préfet autorise ces opérations lorsqu'elles se déroulent au sein des communes urbaines ou à l'intérieur des périmètres d'agglomération et concernent la création ou l'agrandissement d'un cimetière se situant à moins de 35 mètres des habitations.

### 2. Le choix du terrain

Les terrains consacrés à l'inhumation des morts doivent être cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé de défunts qui peuvent y être inhumés chaque année.

Le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 a modifié l'article R. 2223-2 du CGCT et désormais les terrains choisis pour l'implantation d'un cimetière doivent l'être sur la base d'un rapport établi par l'hydrogéologue (cette obligation ne court pas pour les cimetières déjà existants).

### 3. La procédure

La décision relative à l'agrandissement d'un cimetière prend la forme :

- soit d'une autorisation préfectorale, lorsque l'extension envisagée est située à la fois à moins de 35 mètres des habitations et à l'intérieur du périmètre d'agglomération des communes urbaines (communes dont la population compte plus de 2 000 habitants et celles qui appartiennent, en totalité ou en partie, à une agglomération de plus de 2 000 habitants, article R. 2223-1 CGCT) et ce après la réalisation d'une enquête publique du code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ;

- soit d'une délibération du conseil municipal dans les autres cas (circulaire du 3 mars 1986 relative à la création et à l'agrandissement de cimetières, JO du 9 mars 1986).



## Les équipements du cimetière

### 1. La clôture et les plantations

L'article R. 2223-2 du CGCT dispose que :  
« les terrains [...] sont entourés d'une clôture ayant au moins 1.50 mètre de haut. Cette clôture peut être faite de grillage métallique soutenu, de 3 mètres en 3 mètres, par des poteaux en fonte ou en ciment armé ; dans ce cas elle est renforcée par un écran d'arbustes épineux ou à feuilles persistantes. Des plantations sont faites en prenant les précautions convenables pour ne pas gêner la circulation de l'air ».

**À savoir** : En terrain commun, la sépulture est individuelle et individualisée, ce n'est donc pas une fosse commune.

### 2. Le terrain commun

L'inhumation en terrain commun est le service ordinaire que la commune doit obligatoirement assurer (article L. 2223-1 du CGCT). Des emplacements dans le cimetière sont attribués par le maire et mis à la disposition de la famille du défunt à titre gratuit pour l'inhumation.

L'article R. 2223-4 du CGCT dispose que  
« les fosses sont distantes les unes des autres de 30 à 40 centimètres sur les côtés, et de 30 à 50 centimètres à la tête et aux pieds ». Ces emplacements sont susceptibles d'être repris passé un délai de 5 ans (article R. 2223-5 du CGCT).

**À savoir** : La police du cimetière est une mission dévolue au maire de la commune (article L. 2213-8 du CGCT). Dès lors, le maire est tenu d'assurer l'hygiène, la salubrité et la sécurité du cimetière communal.

### 3. L'ossuaire

L'article L. 2223-4 du CGCT mentionne qu'un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt inhumés et que les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire. C'est un équipement obligatoire du cimetière.

En pratique, toutes les communes ne disposent pas forcément d'un ossuaire car aucune reprise n'a pu être opérée dans le cimetière. Il est alors toujours possible d'en créer un par arrêté du maire qui affecte à perpétuité un espace convenablement aménagé (article L. 2223-4 du CGCT).

Lorsque le cimetière ne permet pas la construction d'un tel ossuaire, les restes peuvent être transférés, par décision du maire, dans l'ossuaire d'un autre cimetière appartenant à la commune (article R. 2223-6 alinéa 1 du CGCT). Lorsque la commune est membre d'un syndicat de communes, d'un district ou d'une communauté urbaine, le transfert peut avoir lieu dans les mêmes conditions sur le territoire d'une autre commune appartenant au même groupement de communes (article R. 2223-6 alinéa 2 du CGCT).

Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés. Les cendres sont alors déposées au columbarium, ou bien inhumées, ou encore répandues dans le jardin du souvenir (article R. 2223-9 du CGCT).

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 (article R. 2223-6 dernier alinéa du CGCT).

Il existe trois hypothèses dans lesquelles, une fois l'exhumation réalisée, les restes mortels sont déposés à l'ossuaire : reprise des sépultures en terrain commun, reprise des concessions parvenues à échéance et procédure de constatation d'état d'abandon.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le placement à l'ossuaire est définitif. Dès cet instant, les restes mortels sont placés sous la responsabilité de la commune et la famille ne peut donc plus en disposer.

En conséquence, le maire ne peut pas délivrer d'autorisation d'exhumation pour extraire des ossements, même individualisés, de l'ossuaire (JO Sénat, 23 août 2012, question n° 00131).

**À savoir** : Le terrain affecté à l'ossuaire bénéficie d'une affectation définitive et perpétuelle. Il n'apparaît donc pas possible de procéder au retrait des ossements d'un ossuaire pour libérer de la place dans celui-ci, d'autant que ce retrait pourrait, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, constituer un manquement au respect dû aux morts. La commune peut donc se trouver dans l'obligation d'agrandir l'ossuaire ou d'en créer un autre (JO AN, 26 mars 2013, question n° 16062).

#### 4. Les sites cinéraires

En application de l'article L. 2223-1 du CGCT, les communes de 2 000 habitants et plus, ou les EPCI de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières doivent disposer d'un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation. En vertu de l'article L. 2223-2 du même code, le site cinéraire comprend :

- un espace aménagé pour la dispersion des cendres et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts mais dont la nature est laissée à l'appréciation de la commune ou de l'EPCI ;

- ainsi qu'un columbarium ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes.

Une commune de moins de 2 000 habitants n'est astreinte à aucune obligation en la matière. En l'absence de texte ou de jurisprudence dans ce sens, si elle dispose d'un columbarium, elle n'a pas pour autant l'obligation de proposer un site cinéraire au sens de l'article L. 2223-2 du CGCT, et donc un jardin du souvenir. Le conseil municipal a la possibilité de créer un site cinéraire dit « isolé » (c'est-à-dire en dehors du cimetière et non contigu à un crématorium).

Une commune n'a pas la possibilité de limiter l'accès au jardin du souvenir situé dans le cimetière communal aux seules personnes pouvant prétendre à être inhumées dans ce cimetière. Les cendres d'une personne décédée dans une autre commune peuvent donc être dispersées dans le jardin du souvenir (JO Sénat, 31 octobre 2013, question n° 04524).

*Sources* : La vie communale et départementale – revues n°986, 1043, 1054 ; Guide juridique relatif à la législation funéraire à destination des collectivités territoriales.

*Rédaction* : MIRAUCOURT Timothée, juriste