

REPRISE DES CONCESSIONS FUNÉRAIRES EN ÉTAT D'ABANDON

Articles L 2223-17, L 2223-18, et R 2223-12 à R 2223-23 du code général
des collectivités territoriales

La concession funéraire est un contrat administratif portant occupation du domaine public. Le régime juridique caractérisant ces occupations est celui de la précarité et de la révocabilité afin de ne pas porter atteinte aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public.

Ces principes sont pourtant difficilement conciliables avec la nécessaire stabilité des droits d'utilisation et de jouissance du sol concédé pour des tombes. Dès lors, le régime juridique des concessions funéraires est marqué par une limitation sensible des droits des communes. Pour autant, ces dernières conservent un certain nombre de droits exorbitants nécessaires à la bonne administration des cimetières. Le droit de reprise, sous certaines conditions, des concessions funéraires perpétuelles en fait partie.

Ce régime juridique impose donc des obligations aux communes afin de garantir le respect dû aux morts et les droits des familles.

I – Conditions de fond

Le principe de la reprise est consacré par l'article L 2223-17 du CGCT. Deux séries de conditions doivent être remplies :

- Des conditions de temps (art. R 2223-12) : la reprise ne peut intervenir avant un délai de 30 ans à compter de l'acte de concession (la procédure de reprise ne peut donc concerner que des concessions trentenaires qui ont fait l'objet d'un renouvellement, cinquantenaires, centenaires (supprimées en 1959) ou perpétuelles) et la procédure ne peut être engagée que 10 ans après la dernière inhumation faite dans le terrain concédé ;

Remarque : certaines concessions ne peuvent être reprises. L'article R 2223-23 interdit la reprise d'une concession que la commune ou un établissement public est dans l'obligation d'entretenir en exécution d'une donation ou d'une disposition testamentaire régulièrement acceptée, puisque ces concessions ne peuvent être en état d'abandon.

- Des conditions matérielles (art. L 2223-17) : il faut que la concession soit en état d'abandon, c'est-à-dire qu'elle ait cessé d'être entretenue et cet état doit avoir été constaté dans les conditions fixées à l'article R 2223-13 du code général des collectivités territoriales.

Aucune procédure ne peut être engagée en l'absence d'état d'abandon, même en cas d'extinction complète et connue de la famille. Les textes ne donnent aucune précision sur ce qu'est un « état d'abandon ». Selon la pratique et la jurisprudence, cet état se caractérise par divers signes extérieurs nuisant à la décence et au bon ordre du cimetière : état de délabrement, tombe envahie par les ronces ou par d'autres plantes parasites... par exemple. Par contre l'impossibilité d'ouvrir un caveau n'est pas un signe d'abandon, si par ailleurs la tombe est correctement entretenue (JO AN, 14.01.1978, question n° 4274, p. 136).

II – Procédure

La procédure, longue et complexe, se décline en deux temps.

II – 1 Les formalités préalables à la rédaction du procès-verbal

Si les descendants ou les successeurs du concessionnaire ou éventuellement les personnes chargées de l'entretien sont connus, le maire adresse, un mois avant la visite, une lettre recommandée avec accusé de réception les invitant à se rendre à la visite ou à se faire représenter. Il leur indique le jour et l'heure de la constatation.

Si la résidence des descendants ou des successeurs du concessionnaire n'est pas connue, l'avis est affiché à la mairie et à la porte du cimetière. L'omission de cette formalité engage la responsabilité de la commune (CE, 20 janvier 1988, Mme Chemin-Leblond, n° 68454).

II – 1 – a) La constatation de l'état d'abandon

L'état d'abandon est constaté par un procès-verbal dressé par le maire ou son délégué après une visite des lieux (art. R 2223-13) en présence d'un fonctionnaire de police délégué par le chef de circonscription (il est à noter que le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 n'impose plus la présence d'un commissaire de police) ou, à défaut de ce dernier, d'un garde-champêtre ou d'un policier municipal.

Cet article pose des difficultés à certaines communes qui, en zone rurale, ne disposent ni de gardes champêtres ni de police municipale. L'article R 2223-13 n'impose pas à ces communes de recruter un garde champêtre. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (art. 42 et 43) a ouvert la possibilité pour les communes d'envisager un recrutement de gardes champêtres ou d'agents de police municipale dans un cadre intercommunal.

Une autre solution consiste à recruter pour quelques heures par semaine ou mettre à disposition de manière ponctuelle un garde champêtre agréé et assermenté d'une commune voisine, dans le cadre d'une convention.

En dernier recours, les opérations de surveillance peuvent être assurées par le maire seul ou, le cas échéant, par son délégué. En effet, au titre de ses pouvoirs de police, le maire peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal uniquement (CGCT, art. L 2122-18 ; JO AN, 16.12.2002, question n° 3998, p. 4993). Le Conseil d'État a par ailleurs admis que la faculté de délégation du maire à un adjoint s'applique en matière de police (CE, 4 janvier 1995, époux Métras).

II – 1 – b) Les mentions devant figurer au procès-verbal

Le procès-verbal (art. R 2223-14) :

- indique l'emplacement exact de la concession ;
- décrit très précisément l'état de la concession. Cette mention doit être rédigée avec soin afin d'être en mesure, trois ans plus tard, d'établir si des améliorations ont été apportées ou si au contraire l'état de la concession est encore plus délabré. Toutefois, le Conseil d'État a admis que la mention « délabrée et envahie par les ronces et autres plantes parasites » décrivait suffisamment l'état des lieux. De la même manière, il considère que cette formule portée sur des imprimés largement rédigés à l'avance ne constitue pas un vice de procédure (CE, 24 novembre 1971, commune de Bourg-sur-Gironde, Leb. p. 704) ;
- il mentionne aussi, lorsque ces indications ont pu être obtenues, la date de l'acte de concession, le nom des parties qui ont figuré à cet acte, le nom des ayants droit et des défunts inhumés dans la concession.

Dans la mesure du possible, une copie de l'acte de concession est jointe au procès-verbal. À défaut, un acte de notoriété, constatant que la concession a été accordée depuis plus de 30 ans, est dressé par le maire.

Le procès-verbal est signé par toutes les personnes ayant assisté à la visite : le maire ou son délégué, les descendants ou les successeurs ou éventuellement les personnes chargées de l'entretien, le commissaire de police ou le garde-champêtre. Si les descendants ou les successeurs ou éventuellement les personnes chargées de l'entretien refusent de signer, il doit en être fait mention dans le procès-verbal.

II – 1 – c) La notification du procès-verbal à la famille

Dans les 8 jours, à compter de la visite, le procès-verbal est notifié, par lettre recommandée avec accusé de réception, aux descendants, successeurs ou éventuellement les personnes chargées de l'entretien si ceux-ci sont connus. Par la même lettre, le maire les met en demeure de rétablir la concession en bon état d'entretien (art. R 2223-15).

II – 1 – d) La publicité du procès-verbal

Dans le même délai de 8 jours, le maire porte à la connaissance du public des extraits du procès-verbal par affichage durant un mois à la porte de la mairie et à celle du cimetière (art. R 2223-16). Ces affiches sont renouvelées 2 fois à 15 jours d'intervalle, ce qui revient à imposer 3 affichages successifs (JO AN, 04.10.1999, question n° 33615, p. 5783) d'une durée d'un mois. Un certificat signé par le maire doit être établi pour constater l'accomplissement de ces affichages. Celui-ci est annexé à l'original du procès-verbal (art. R 2223-16).



Il y aura donc au total trois affichages d'un mois entrecoupés par deux quinzaines sans affichage :

*premier affichage : un mois → certificat d'affichage
15 jours où il n'y a pas d'affichage
deuxième affichage : un mois → certificat d'affichage
15 jours où de nouveau il n'y a pas d'affichage
troisième affichage : un mois → certificat d'affichage*

À défaut de porte, l'affichage peut être effectué sur un panneau placé à l'entrée du cimetière.

Un certificat signé par le maire doit être établi pour constater l'accomplissement de ces affichages. Celui-ci est annexé à l'original du procès-verbal (art. R 2223-16).

Dans chaque mairie, il est tenu une liste des concessions dont l'état d'abandon a été constaté conformément à la procédure qui vient d'être décrite. Cette liste doit être déposée au bureau du conservateur du cimetière, si cet emploi existe, ainsi qu'à la préfecture et à la sous-préfecture.

À l'entrée du cimetière, une inscription indique les endroits où cette liste est déposée et peut être consultée par le public (art. R 2223-17).

II – 2. La décision de reprise

II – 2 – a) Les délais à observer

La reprise de la concession ne peut être prononcée qu'après un délai de 3 ans suivant l'accomplissement des formalités de publicité (art. L 2223-17 du CGCT). Le délai commence à courir à l'expiration de la période d'affichage des extraits de procès-verbal. Durant ce délai, aucun acte d'entretien ne doit être constaté. Il n'existe toutefois aucune définition de l'acte d'entretien. Il faut néanmoins qu'il ait été accompli par les descendants, les successeurs ou encore les personnes chargées de l'entretien. Un acte d'entretien, constaté contradictoirement par ces personnes et le maire, interrompt le délai de 3 ans. Mais cet acte d'entretien constitue le point de départ d'un nouveau délai de 3 ans à l'expiration duquel la procédure de reprise peut être recommencée s'il apparaît que, de nouveau, la concession est en état d'abandon.

II – 2 – b) Les formalités préalables à la décision de reprise

Après écoulement de ce délai, un nouveau procès-verbal est établi, dans les mêmes conditions que le procès-verbal initial pour constater que l'état d'abandon n'a pas été interrompu. Ce procès-verbal est aussi établi avec le plus grand soin car, de sa comparaison avec l'état décrit dans le premier, apparaîtra une amélioration ou au contraire une aggravation de l'état de la concession. Ce procès-verbal est, de la même manière, notifié aux intéressés et comporte, comme le premier procès-verbal, indication des mesures à prendre pour éviter la reprise de la concession (art. R 2223-18). L'éventualité de la reprise est aussi portée à la connaissance du public par voie d'affichage dans les mêmes conditions que précédemment.

Un mois après cette notification, le maire a la faculté de saisir le conseil municipal qui décide s'il y a lieu ou non

de reprendre la concession (art. R 2223-18). Le maire est seul juge de l'opportunité de saisir le conseil municipal. Il est donc en droit de suspendre la procédure alors même que toutes les conditions sont pourtant réunies.

Le conseil municipal émet un avis favorable ou défavorable. Dans le premier cas, il autorise le maire à reprendre la concession. Dans le second, il permet que de nouvelles inhumations soient réalisées.

II – 2 – c) La décision de reprise

Si le conseil municipal décide cette reprise, le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise qui sera exécutoire de plein droit dès qu'il aura été procédé à sa publication et à sa notification (art. R 2223-19 et L 2223-17, al. 3 du CGCT). Cet arrêté doit être motivé et viser notamment les deux procès-verbaux de constat d'abandon, les certificats d'affichage de ces procès-verbaux ainsi que la délibération du conseil municipal décidant la reprise.

L'arrêté et ces certificats sont inscrits, à leur date, sur le registre des arrêtés de la mairie. Tout habitant ou tout contribuable a alors droit d'en demander communication et d'en prendre copie.

III – Les conséquences de la reprise

III – 1 L'enlèvement et la disposition des matériaux

Le maire peut faire enlever les matériaux, monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession abandonnée 30 jours après la publication de l'arrêté prononçant la reprise (art. R 2223-20). L'article ne donne aucune précision sur le devenir de ces matériaux. Compte tenu de l'importante publicité faite au préalable, la doctrine semble admettre que la commune peut en disposer un mois après l'arrêté. Il est donc préférable de mentionner cette disposition dans l'arrêté prononçant la reprise. Parfois, ces matériaux peuvent avoir une valeur appréciable.

Depuis un avis du Conseil d'État de 1992, ces biens ne sont plus considérés comme des biens vacants et sans maître appartenant à l'État, puis dévolus aux communes qui devaient les employer pour l'entretien et l'amélioration des cimetières.

Désormais donc, ces biens font partie du domaine privé de la commune qui en dispose librement, dans le respect dû aux morts et aux sépultures (circulaire min. Int. N° B/93-28C du 28 janvier 1993). En particulier, la commune est en droit de vendre ces matériaux et de disposer librement du produit de cette vente en application du principe de libre administration des collectivités locales. La vente peut se faire par simple soumission ou par adjudication publique aux enchères si leur nombre est important.

III – 2 L'exhumation des restes

Le maire fait exhumer les restes des personnes inhumées dans chaque emplacement repris. Le caractère familial de l'inhumation devant être respecté pour chaque concession, ces restes sont rassemblés dans un cercueil de grandeur appropriée (art. R 2223-20, al. 2). Le maire fait aussitôt ré-inhumer ces restes dans un ossuaire (art. L 2223-4). L'ossuaire doit être convenablement aménagé. 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 ou à un même EPCI (art. R 2223-6).

Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt (art. L 2223-4). Les cendres sont alors déposées dans un columbarium, dans l'ossuaire, ou inhumées ou encore répandues dans le jardin du souvenir (art. R 2223-9).

Pour éviter l'anonymat, l'ossuaire spécial ou le jardin du souvenir doivent comporter un dispositif réalisé en matériaux durables sur lequel sont gravés les noms des personnes exhumées. De la même manière, ces noms sont consignés dans un registre tenu à la disposition du public. Ces obligations subsistent même si aucun reste n'a été retrouvé (art. R 2223-6, dernier alinéa).

III – 3 La nouvelle occupation du terrain

Lorsque toutes ces formalités ont été accomplies, la commune peut à nouveau concéder le terrain repris à une autre personne (article R 2223-21).

IV – Les cas particuliers

Les sépultures présentant un intérêt d'art ou d'histoire : les dispositions spéciales ont été abrogées par le décret du 14 janvier 1987.

Les sépultures militaires : Le régime commun s'applique (art. R 2223-22).

Les sépultures des « Morts pour la France » : les concessions perpétuelles ou centenaires contenant le corps d'une personne dont l'acte de décès porte la mention « Mort pour la France » ne peuvent faire l'objet d'une reprise avant l'expiration d'un délai de 50 ans à compter de la date d'inhumation, à moins qu'il ne s'agisse d'une concession centenaire qui vient à expiration au cours de ces 50 ans (art. R 2223-22).

V – La reprise des concessions à durée limitée

Il s'agit des concessions temporaires, trentenaires, cinquantenaires et centenaires arrivant à échéance et n'ayant jamais fait l'objet d'une demande de renouvellement ou de conversion dans les délais prévus.

Ces concessions sont renouvelables, mais à défaut du paiement de la nouvelle redevance, le terrain concédé retourne à la commune et ne peut être repris que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé. Néanmoins, ces concessions ne peuvent être reprises que si la dernière inhumation remonte à 5 ans (CE, 21 juin 1985, consorts Fougeroux).

VI – La reprise des tombes en terrain commun

Il est préférable de n'envisager de reprise que selon les besoins du service et en commençant toujours par le carré où les inhumations sont les plus anciennes.

Lorsque l'on arrive au terme :

- du délai de rotation minimal de 5 ans (art. R 2223-5 du CGCT) ;
- du délai de rotation fixé à la création du cimetière ou par délibération du conseil municipal et repris, le cas échéant, au règlement du cimetière.

Le conseil municipal peut, par délibération, décider de la reprise systématique de toutes les sépultures en terrain commun dont le délai de rotation est arrivé à expiration.

Le maire prend ensuite un arrêté faisant connaître la date à laquelle la reprise aura lieu et le délai laissé aux familles pour retirer les objets et signes funéraires existants sur ces terrains.

Cet arrêté doit être affiché aux portes de la mairie et du cimetière et notifié aux membres connus de la famille.