



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

**Direction générale
des collectivités locales**

Titre III

Le cimetière

Juin 2022

Sommaire

I- LA GESTION DU CIMETIERE	5
A- Les caractéristiques du cimetière	5
1) Un lieu public faisant partie du domaine public communal ou intercommunal.....	5
2) Un ouvrage public.....	5
3) La neutralité du cimetière.....	5
4) Les regroupements confessionnels.....	6
B- Les procédures de création, extension et translation de cimetières	6
1) La procédure de création et d'extension.....	6
a) Les caractéristiques du terrain.....	6
b) Le cas des communes rurales.....	6
c) Le cas des communes urbaines.....	6
d) Le cas des communes nouvelles.....	8
2) La procédure de translation.....	8
3) Les servitudes aux abords des cimetières.....	9
C- Les équipements du cimetière	10
1) Les équipements obligatoires.....	10
a) La clôture.....	10
b) Les plantations.....	10
c) Le terrain commun.....	10
d) L'ossuaire.....	11
e) Les sites cinéraires (pour les communes et EPCI de 2 000 habitants et plus).....	11
2) Les équipements facultatifs.....	11
a) Les concessions funéraires.....	11
b) Les sites cinéraires (pour les communes et EPCI de moins de 2 000 habitants).....	12
c) Les équipements et locaux techniques.....	12
D- L'entretien du cimetière	12
1) L'entretien général.....	12
2) La surveillance.....	13
3) Le contrôle par l'Etat.....	13

II- LA GESTION DES SEPULTURES 15

A- Les sépultures en terrain commun 15

- 1) La définition du terrain commun..... 15
- 2) Les caractéristiques de la sépulture 15
- 3) La reprise de la sépulture à l'issue du délai de rotation..... 16
- 4) Les prérogatives des familles des défunts..... 16

B - Les sépultures en concession particulière..... 17

- 1) La nature du contrat de concession funéraire 17
 - a) Une faculté pour la commune ou l'EPCI compétent..... 17
 - b) Les catégories de concessions..... 17
- 2) La délivrance des concessions..... 18
 - a) Le droit à concession..... 18
 - b) La durée des concessions..... 19
 - c) La superficie des concessions 19
 - d) Le prix des concessions 19
- 3) Les droits du concessionnaire, de sa famille et de ses proches 20
 - a) L'utilisation de la concession 20
 - b) La transmission des concessions..... 21
 - α) La transmission par donation 21
 - β) La transmission par legs 22
 - γ) La transmission ab intestat 22
 - c) La rétrocession 23
 - d) La conversion 23
 - e) Le renouvellement..... 24
 - f) Le droit de construction..... 25
- 4) La reprise des concessions funéraires..... 25
 - a) Les concessions arrivées à échéance..... 26
 - b) Les concessions en état d'abandon 26
 - α) La notion d'état d'abandon 27
 - β) La procédure de reprise des concessions en état d'abandon..... 27
 - c) La reprise matérielle des sépultures 29

C- Les sites cinéraires 30

- 1) Les sites cinéraires, situés dans un cimetière ou isolés..... 30
- 2) Les sites cinéraires contigus à un crématorium géré par voie de gestion déléguée..... 31

D- Les carrés, les sépultures militaires et les nécropoles 32

III- LA POLICE DES LIEUX DE SEPULTURES	34
A- Le dispositif général	34
B- Les cas particuliers	35
C- Le règlement de cimetière	36
D- Les inscriptions sur les monuments funéraires	37
E- La police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine	37
F- Le pouvoir de réglementation des dimensions maximales des monuments funéraires	39
G- La surveillance des lieux de sépultures autres que les cimetières	39

Titre III- Le cimetière

1. L'inhumation dans un cimetière communal est le principe général en matière de sépulture (avis du Conseil d'Etat 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 cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts [...]* ».

2. 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. 2223-3](#) du CGCT).

3. Plusieurs situations existent en pratique :

- soit le cimetière se trouve sur le territoire de la commune et lui appartient ;
- soit le cimetière appartient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : syndicat ou EPCI à fiscalité propre. Les communautés urbaines disposent d'une compétence obligatoire en matière de cimetières d'intérêt communautaire, en vertu du b) du 5° de l'article [L. 5215-20](#) du CGCT, modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») et du 9° du I de l'article [L. 5215-20-1](#) du CGCT. Les métropoles disposent également d'une compétence obligatoire en matière de cimetières d'intérêt métropolitain en vertu du b) du 5° de l'article [L. 5217-2¹](#) du CGCT² ;
- soit tout ou partie d'un cimetière situé sur le territoire d'une commune est affecté à la desserte d'une autre commune (dans ce cas, le cimetière est censé être situé sur le territoire de la commune selon l'article [R. 2213-31](#) du CGCT).

4. Les cimetières animaliers ne constituent pas un cimetière au sens de l'article [L. 2223-1](#) du CGCT et ne sont donc pas soumis à la législation funéraire de droit commun. En effet, tel que prévu par le CGCT (article [L. 2223-3](#)), la sépulture dans un cimetière communal est due aux seules personnes. Le maire ne peut donc y autoriser l'inhumation d'un animal ou de ses cendres, demandée par une famille ou un propriétaire de caveau.

Par ailleurs, au regard des enjeux de salubrité publique et notamment de la contamination des eaux souterraines, il convient de consulter le règlement sanitaire départemental qui régit en particulier l'enfouissement des animaux, en tenant compte par exemple de leur poids. Le règlement sanitaire départemental type prévoit ainsi l'interdiction de l'enfouissement des cadavres d'animaux à moins de 35 mètres des habitations, des puits, des sources ainsi qu'à l'extérieur des périmètres de protection des sources et des ouvrages de captage et d'adduction des eaux d'alimentation. En outre, il appartient au maire, chargé de la police municipale et de la police rurale, de prendre toutes dispositions utiles pour assurer la salubrité publique.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La métropole de Lyon, quant à elle, tient sa compétence obligatoire en matière de cimetières métropolitains des dispositions du b) du 5° de l'article [L. 3641-1](#) du CGCT.

² En revanche, la métropole d'Aix-Marseille-Provence n'est pas compétente, en vertu de la loi 3DS, qui est venue modifier le I de l'article [L. 5218-2](#) du CGCT.

I- LA GESTION DU CIMETIERE

A- Les caractéristiques du cimetière

1) Un lieu public faisant partie du domaine public communal ou intercommunal

5. Depuis l'arrêt Marécar (CE, 28 juin 1935), les cimetières sont considérés comme des lieux publics affectés à l'usage du public et faisant partie du domaine public communal (ou intercommunal). Le Conseil d'Etat considère que le cimetière « est affecté à l'usage du public et qu'il doit dès lors être compris parmi les dépendances du domaine public de la commune ».

6. Le fait que le cimetière fasse partie du domaine public communal (ou intercommunal) entraîne trois conséquences quant à son régime juridique :

- il est inaliénable, c'est-à-dire qu'il ne peut être transmis à titre onéreux ou gratuit ;
- il est incessible ;
- il est imprescriptible, c'est-à-dire qu'un concessionnaire ne peut jamais en devenir le véritable propriétaire nonobstant l'immobilité de la sépulture qui s'y trouve.

2) Un ouvrage public

7. Le cimetière est un ouvrage public. Les travaux d'aménagement confèrent au cimetière dans son ensemble le caractère d'ouvrage public (CE, 12 décembre 1986, Cts Ferry c/ Commune de Grez-sur-Loing, req. n° 47627).

3) La neutralité du cimetière

8. Le principe de neutralité du cimetière est aujourd'hui consacré par deux articles du CGCT :

- l'article [L. 2213-7](#) qui pose l'obligation de pourvoir d'urgence à l'inhumation de toute personne décédée dans des conditions décentes « sans distinction de culte et de croyance » ;
- l'article [L. 2213-9](#) qui prohibe l'établissement dans les cimetières de « distinctions ou de prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ».

9. Il est interdit d'élever ou d'apposer des signes ou emblèmes religieux dans les parties publiques des cimetières.

10. Ces règles ne s'opposent pas à la liberté de religion des titulaires de concessions funéraires et de leurs familles :

- le principe de liberté des funérailles, posé par la loi du 15 novembre 1887, est rappelé par l'article [L. 2213-11](#) du CGCT : « il est procédé aux cérémonies conformément aux coutumes et suivant les différents cultes » ;
- les signes et emblèmes religieux sont autorisés sur les sépultures, l'article [L. 2223-12](#) du CGCT précisant 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 ».

4) Les regroupements confessionnels

11. Il convient de se reporter aux développements contenus dans [la circulaire du 19 février 2008](#) relative à la police des lieux de sépulture, et notamment en matière d'aménagement des cimetières et de regroupements confessionnels des sépultures.

B- Les procédures de création, extension et translation de cimetières

1) La procédure de création et d'extension

12. L'initiative de la création et de l'agrandissement d'un cimetière appartient au conseil municipal (article [L. 2223-1](#) du CGCT) ou au conseil syndical ou communautaire lorsque la compétence est exercée par un EPCI.

a) Les caractéristiques du terrain

13. Le projet doit respecter les prescriptions de l'article [L. 2223-2](#) du CGCT. 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 enterrés chaque année.

14. Le choix du terrain est en principe libre. L'article [R. 2223-2](#) du CGCT précise toutefois que les terrains les plus élevés et exposés au nord doivent être privilégiés et qu'un rapport établi par un hydrogéologue agréé doit se prononcer sur le risque que le niveau des plus hautes eaux de la nappe libre superficielle puisse se situer à moins d'un mètre du fond des sépultures.

b) Le cas des communes rurales

15. Les conseils municipaux ou les organes délibérants des EPCI compétents bénéficient dans tous les cas de la liberté de créer ou d'agrandir les cimetières, quelle que soit la distance entre ceux-ci et les habitations, sous réserve du respect des règles d'urbanisme (plan d'occupation des sols, plan local d'urbanisme, carte communale ou règlement national d'urbanisme).

c) Le cas des communes urbaines

16. L'article [L. 2223-1](#) du CGCT prévoit que « *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* ».

17. En application de l'article [R. 2223-1](#) du CGCT, « *ont le caractère de communes urbaines, pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 2223-1 du CGCT, les 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* ».

18. Par conséquent, la création et l'agrandissement du cimetière sont possibles :
- à l'extérieur du périmètre de l'agglomération ;
 - à l'intérieur du périmètre d'agglomération lorsque le cimetière est situé à plus de 35 mètres des habitations.

Le régime d'autorisation préfectorale ne demeure nécessaire que pour les créations et agrandissements de cimetières situés à la fois (conditions cumulatives de l'article [L. 2223-1](#) du CGCT) :

- à l'intérieur du périmètre d'agglomération ;
- à moins de 35 mètres des habitations. La distance de 35 mètres est calculée par rapport à l'habitation la plus proche du cimetière, l'habitation se définissant comme « *tout bâtiment dans lequel se rencontre le fait de la présence habituelle, quoique non permanente, de l'homme* » (Cour de cassation, crim., 10 juillet 1863).

Le périmètre d'agglomération se définit comme « *les périmètres extérieurs des constructions groupées ou des enclos qu'ils joignent immédiatement* » (CE, 23 décembre 1887, Toret).

19. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, soumet la création et l'extension des cimetières situés dans les communes urbaines, à l'intérieur du périmètre d'agglomération et à moins de 35 mètres des habitations (ces 3 conditions sont cumulatives), à la réalisation préalable de l'enquête publique prévue par le code de l'environnement et à une autorisation préfectorale.

La procédure de création et d'extension des cimetières, lorsque les trois conditions sont remplies, est la suivante :

1) délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, décidant la création ou l'agrandissement du cimetière (acte transmis au représentant de l'État) ;

2) enquête publique prévue par le chapitre III du livre 1er du code de l'environnement (article [L. 123-1 et suivants](#)) : c'est le maire qui ouvre l'enquête publique en l'absence de déclaration d'utilité publique (cf. titre II, chapitre VI relatif à l'information commerciale des familles dans le cadre des funérailles). Lorsque l'EPCI est compétent, l'enquête doit être ouverte par le maire sur le territoire de chacune des communes concernées par l'implantation du cimetière intercommunal (CE, 6 mai 1936, Ville d'Essones, Lebon 500) ;

3) avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CODERST) ;

4) arrêté du préfet, étant précisé que le silence opposé pendant plus de six mois à une demande vaut rejet tacite (article [R. 2223-1](#) du CGCT).

d) Le cas des communes nouvelles

En application de l'article [L. 2113-10](#) du CGCT, sur leur territoire, les communes nouvelles ont « *la qualité de collectivité territoriale* ». Elles sont donc compétentes pour exercer l'ensemble des compétences liées au service extérieur des pompes funèbres. Conformément à l'article [L. 2223-1](#) du CGCT, elles sont également compétentes en matière de cimetière sauf si elles ont transféré cette compétence à un EPCI.

2) La procédure de translation

20. Cette opération 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.

La translation d'un cimetière relève, comme sa création ou son agrandissement, de la compétence du conseil municipal (alinéa 2 de l'article [L. 2223-1](#) du CGCT) ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent. La translation des cimetières à moins de 35 mètres des habitations et à l'intérieur du périmètre d'agglomération des communes urbaines doit être autorisée par le préfet (alinéa 2 de l'article [L. 2223-1](#) du CGCT).

Dans les autres cas (communes rurales et communes urbaines si le cimetière transféré se situe à l'extérieur du périmètre d'agglomération ou à l'intérieur de ce périmètre mais à plus de 35 mètres des habitations), l'autorisation du préfet n'est pas nécessaire.

Lorsque l'autorisation préfectorale est requise, la translation envisagée fait l'objet de l'enquête publique prévue aux articles [L. 123-1](#) et suivants du code de l'environnement (cf. titre II, chapitre VI relatif à l'information commerciale des familles dans le cadre des funérailles).

Le préfet recueille ensuite l'avis du CODERST.

21. Le cimetière existant est fermé dès que le nouveau cimetière est prêt à recevoir les inhumations. Il ne doit, en principe, plus être utilisé pendant les cinq ans qui suivent sa fermeture (alinéa 1 de l'article [L. 2223-6](#) du CGCT). L'ensemble des sépultures doit être transféré dans le nouveau cimetière. Néanmoins, il reste possible d'inhumer des corps dans les caveaux de famille à concurrence du nombre de places disponibles au moment de la fermeture du cimetière, à condition que les prescriptions légales d'hygiène et de salubrité soient respectées et que l'affectation du sol à un autre usage ne soit pas reconnue d'utilité publique (2^{ème} alinéa du même article).

22. Passé ce délai de cinq ans, les cimetières désaffectés peuvent être affermés par les communes: ils ne peuvent être qu'ensemencés ou plantés. Aucune fouille ou fondation pour des constructions de bâtiment ne peut être réalisée (article [L. 2223-7](#) du CGCT).

23. Les cimetières ne peuvent être aliénés qu'après 10 ans à compter de la dernière inhumation et une fois l'ensemble des restes transférés (article [L. 2223-8](#) du CGCT). Conformément aux principes de la domanialité publique, le cimetière désaffecté cesse d'appartenir au domaine public communal ou intercommunal pour entrer dans son domaine privé. La commune ou l'EPCI compétent peut vendre le cimetière désaffecté. Le terrain peut alors recevoir une nouvelle affectation.

24. En vertu de l'article [R. 2223-10](#) du CGCT, en cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires sont en droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé. Conformément au 14° de l'article [L. 2321-2](#) du CGCT, les restes qui y avaient été inhumés sont transportés aux frais de la commune.

S'agissant des sépultures en terrain commun, le maire pourra, conformément aux dispositions de l'article [L. 2223-4](#) du CGCT, soit transférer les restes mortels dans l'ossuaire du nouveau cimetière, soit procéder à leur crémation en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt.

3) Les servitudes aux abords des cimetières

25. Des servitudes sont instituées par le CGCT (article [L. 2223-5](#)) et le code de l'urbanisme (article [R. 425-13](#)). Elles ont pour objet non seulement de garantir la salubrité publique, mais également de ménager autour du cimetière une zone de terrain libre, pour en faciliter, le cas échéant, l'agrandissement.

26. Les servitudes résultant du voisinage d'un cimetière sont énoncées à l'article [L. 2223-5](#) du CGCT. Elles s'étendent dans un rayon de 100 mètres autour des nouveaux cimetières transférés hors des communes.

Dans ce rayon :

- nul ne peut, sans autorisation, élever aucune habitation ni creuser aucun puits ;
- les bâtiments existants ne peuvent être ni restaurés ni augmentés sans autorisation ;
- les puits peuvent, après visite contradictoire d'experts, être comblés par arrêté du préfet à la demande du maire (article [R. 2223-7](#) du CGCT).

27. Il convient de préciser ce qu'est une « habitation » au sens du texte appliquant la servitude *non aedificandi* (interdiction de construire). Selon la jurisprudence, c'est en principe la présence habituelle, même si non permanente, d'une personne qui donne à une construction le caractère d'habitation (Cass. crim., 10 juillet 1863). C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime que ne constitue pas une « habitation », un hangar destiné à abriter exclusivement des véhicules automobiles (CE, 11 mai 1938, *Sieur Suc*) alors qu'il qualifie d'habitation un hangar servant d'atelier où s'effectuent des opérations exigeant la présence, plus ou moins nombreuse, mais du moins régulière, d'ouvriers.

28. Cette servitude n'a pas pour effet de rendre les terrains compris dans ce rayon inconstructibles, mais seulement d'imposer l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par le maire en application de l'article [L. 2223-5](#) du CGCT (voir également l'article [R. 425-13](#) du code de l'urbanisme).

29. La servitude interdit également de creuser des puits. Elle permet aussi au préfet d'ordonner, à la demande du maire (article [R. 2223-7](#) du CGCT) et après visite contradictoire d'experts, le comblement des puits existants.

30. Le Conseil d'Etat ne considère pas que l'exercice de la servitude *non aedificandi* ouvre droit à indemnité si le préjudice n'est pas direct, certain, grave et spécial (CE, 14 mars 1986, *Commune de Gap-Romette*).

C- Les équipements du cimetière

1) Les équipements obligatoires

a) La clôture

31. Le cimetière doit être clôturé pour des raisons liées à la fois à l'hygiène, à la dignité et à la quiétude. La clôture du cimetière est d'ailleurs une dépense obligatoire de la commune (14° de l'article [L. 2321-2](#) du CGCT).

32. L'article [R. 2223-2](#) du CGCT prévoit que la clôture doit avoir au moins 1,50 mètre de haut et « *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* ».

b) Les plantations

Le CGCT impose également que des plantations soient faites en prenant les précautions convenables pour ne pas gêner la circulation de l'air (article [R. 2223-2](#)). Les plantations obligatoires doivent être régulièrement entretenues par la commune afin d'éviter qu'elles ne soient la source de préjudices engageant la responsabilité de la commune (chutes de branches, destruction des caveaux due aux racines...)³.

c) Le terrain commun

33. Étant le seul mode de sépulture obligatoire dans le cimetière, l'autorité gestionnaire du cimetière (commune ou EPCI compétent) n'est tenue que d'aménager un terrain commun (cf. paragraphes 52 et suivants). Ces terrains, dont les dimensions sont précisément déterminées (articles [R. 2223-4](#) et [R. 2223-5](#) du CGCT), sont mis gratuitement à la disposition des personnes disposant d'un droit à l'inhumation dans le cimetière communal (articles [L. 2223-1](#) et [L. 2223-3](#) du même code).

Le maire ou le président de l'EPCI compétent n'a pas l'obligation de réserver un espace du cimetière municipal en vue de recevoir des défunts en nombre, en prévision d'un épisode de surmortalité. Néanmoins, si tel est le souhait de la commune ou de l'EPCI compétent, une telle affectation peut être prévue au règlement intérieur du cimetière. En tout état de cause, le terrain peut parfaitement être utilisé pour procéder à des inhumations en cas de décès en nombre sans pré-affectation.

En effet, l'article [L. 2213-7](#) du CGCT indique que le maire ou, à défaut, le représentant de l'Etat dans le département, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

³ TA Amiens, 22 mars 2005, req. N° 0200679.

d) L'ossuaire

34. L'ossuaire est mentionné notamment aux articles [L. 2223-4](#) et [R. 2223-6](#) du CGCT. Il s'agit d'un lieu destiné à la réinhumation des restes exhumés (cf. titre II, chapitre IV relatif aux exhumations). En pratique, il s'agit d'un emplacement affecté à perpétuité à la conservation des restes. Il peut consister en un ancien caveau ou en une simple fosse, à condition que son affectation soit définitive et perpétuelle.

e) Les sites cinéraires (pour les communes et EPCI de 2 000 habitants et plus)

35. L'article [L. 2223-40](#) du CGCT prévoit un monopole communal ou intercommunal pour la création des sites cinéraires.

36. En application de l'article [L. 2223-1](#) du CGCT, les communes et 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.

37. En vertu de l'article [L. 2223-2](#) du CGCT, le site cinéraire comprend un espace aménagé pour la dispersion des cendres et doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts, ainsi qu'un columbarium ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes.

L'équipement mentionnant l'identité des défunts est un équipement obligatoire. La nature de celui-ci est toutefois laissée à l'appréciation de la commune ou de l'EPCI compétent. À titre d'exemple, il peut s'agir d'une borne informatique, de plaques sur lesquelles sont gravés les noms ou d'un registre papier.

En tant que service public à caractère industriel et commercial, le site cinéraire est uniquement financé par les redevances de ses usagers. Ainsi, la mise en place d'une tarification différenciée en fonction du domicile serait entachée d'illégalité (CAA Bordeaux, 13 juillet 2011, Crématoriums de France, n° 10BX011939).

2) Les équipements facultatifs

a) Les concessions funéraires

38. Le second mode d'inhumation (après l'inhumation en terrain commun), dit en concession particulière, n'est nullement obligatoire pour les communes. En effet, l'alinéa premier de l'article [L. 2223-13](#) du CGCT dispose que « *lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs* ». En théorie, une commune peut ne pas octroyer de concessions dans son cimetière.

b) Les sites cinéraires (pour les communes et EPCI de moins de 2 000 habitants)

39. Les communes et EPCI de moins de 2 000 habitants, compétents en matière de cimetières, peuvent créer des sites cinéraires, mais cela ne constitue pas une obligation (article [L. 2223-1](#) du CGCT).

c) Les équipements et locaux techniques

40. Aucune disposition n'impose l'existence d'un conservateur ou d'un gardien. Il n'est pas obligatoire d'aménager au sein du cimetière de bureaux ou logements pour ceux-ci.

41. Sont également facultatives, mais fréquentes en pratique, des infrastructures collectives telles des abris, sanitaires et points d'eau.

D- L'entretien du cimetière

42. En application de l'article [L. 2213-8](#) du CGCT, « le maire assure la police des funérailles et des cimetières ». Aux termes de l'article [L. 2213-9](#) du même code, « sont soumis au pouvoir du maire [...] le maintien de l'ordre et la décence dans les cimetières [...] ». Le pouvoir de police ainsi conféré au maire est un pouvoir de police spéciale.

Pour les cimetières sous gestion intercommunale, le maire est à la fois autorité de police administrative générale et de police administrative spéciale des funérailles et des sépultures. Cette police administrative spéciale ne fait pas partie de la liste des polices transférables au président de l'EPCI prévue à l'article [L. 5211-9-2](#) du CGCT.

1) L'entretien général

43. Sur le fondement de ces dispositions, le fonctionnement, l'aménagement et l'entretien des cimetières relèvent de la compétence du maire, qui fait exécuter l'ensemble des opérations nécessaires au bon entretien des parties publiques. Cela inclut, par exemple, les opérations de mise en place de plantations et d'engazonnement des espaces publics du cimetière, tels que les allées et les espaces situés entre les tombes.

44. En vertu du 14° de l'article [L. 2321-2](#) du CGCT, la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation constituent des dépenses obligatoires pour la commune. L'article [R. 2223-2](#) du même code fixe les caractéristiques de la clôture et des plantations pouvant être réalisées (cf. paragraphes n° 34 et suivants).

45. Les travaux d'entretien général des cimetières sont des travaux publics. Hormis ceux concernant les tombes, ils relèvent de la compétence du maire. Le défaut d'entretien peut, par voie de conséquence, entraîner l'engagement de la responsabilité de la commune (ils relèvent de la catégorie des dommages de travaux publics - CE 5 mars 1952, Cne de Louey).

2) La surveillance

46. Le maire n'est pas chargé de l'entretien des tombes, hormis les sépultures en terrain commun et celles dont la commune s'est engagée à assurer l'entretien, soit à la suite d'une donation ou d'une disposition testamentaire régulièrement acceptée (article [R. 2223-23](#) du CGCT), soit à la suite d'une procédure de reprise de concession, et ce pour l'intérêt architectural ou local de leurs monuments funéraires (dans ce cas, les travaux revêtiraient le caractère de travaux publics).

47. Cependant, l'existence du pouvoir de police spéciale du maire induit une obligation générale de surveillance du cimetière. A ce titre, il doit s'assurer du bon état des sépultures et mettre en demeure les titulaires des concessions, dont le mauvais état constitue un risque pour l'hygiène ou la sécurité du cimetière, d'effectuer les travaux nécessaires.

Que ce soit au titre du contrat de concession funéraire ou du respect de l'ordre public, le concessionnaire se doit en effet d'entretenir la concession acquise. Il doit procéder à l'entretien du terrain concédé et s'assurer du bon état de propreté de ce dernier. Les familles peuvent avoir recours au fossoyeur communal ainsi qu'à toute entreprise et association, habilitées ou non, pour l'entretien de leur concession.

48. La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a instauré une police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine applicable uniquement aux monuments construits sur une sépulture concédée (articles [L. 511-3 et suivants](#) et [R. 511-13 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation - CCH).

49. Par ailleurs, les concessions peuvent être reprises par la commune à la suite du constat d'un état d'abandon après la mise en œuvre d'une procédure formalisée en vertu des articles [L. 2223-17](#) et [L. 2223-18](#) et [R. 2223-12](#) et suivants du CGCT (cf. infra paragraphe n° 120). Au vu de ce qui précède, si l'entretien des espaces publics du cimetière relève de la compétence du maire, l'entretien des sépultures incombe au premier chef aux familles des défunts.

3) Le contrôle par l'Etat

50. Des moyens de contrôle de l'action des communes dans ce domaine peuvent être mis en œuvre dans le cadre du contrôle budgétaire, par le biais des procédures d'inscription d'office ou de mandatement d'office des dépenses obligatoires liées à l'entretien des cimetières (14° de l'article [L. 2321-2](#) du CGCT).

Si ces dépenses n'ont pas été inscrites au budget, le préfet, le comptable public, ou toute personne ayant intérêt à agir, peut saisir la chambre régionale des comptes (article [L. 1612-15](#) du CGCT). Le représentant de l'Etat, dans le cadre du contrôle budgétaire, peut également mettre en œuvre la procédure de mandatement d'office pour les dépenses obligatoires dont l'ordonnateur local refuse de mandater le paiement (article [L. 1612-16](#) du CGCT).

51. Le défaut d'entretien des cimetières peut faire l'objet d'actions contentieuses devant le juge administratif (CE 20 janv. 1988, Mme Chemin-Leblond c/ Ville de Paris). Le juge judiciaire, quant à lui, peut être amené, dans certains cas, à prendre des mesures à l'encontre de la commune sur le fondement de l'article 16-2 du code civil qui dispose que « *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* ».

II- LA GESTION DES SEPULTURES

A- Les sépultures en terrain commun

1) La définition du terrain commun

52. Le terrain commun est constitué d'emplacements individuels destinés à accueillir gratuitement les corps pour une durée minimale de cinq années (article R. 2223-5 du CGCT).

53. Les communes sont en effet tenues de mettre à disposition de tels emplacements au profit des personnes disposant du droit d'être inhumé dans le cimetière communal (articles L. 2223-1 et L. 2223-3 du CGCT ; titre II, chapitre III relatif à l'inhumation et à la crémation).

Il s'agit des personnes décédées sur le territoire de la commune quel que soit leur domicile, des personnes domiciliées sur son territoire, même si elles sont décédées dans une autre commune, et des personnes non domiciliées dans la commune mais qui ont droit à une sépulture de famille.

Le terrain commun est également destiné à l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes. L'article L. 2213-7 du CGCT donne en effet compétence au maire ou, à défaut, au représentant de l'État dans le département, pour pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance, y compris lorsqu'aucune personne n'a été identifiée comme ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. Aux termes de l'article L. 2223-27, « *le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes. 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* » (cf. titre II, chapitre III relatif à l'inhumation et à la crémation).

54. Le juge administratif considère qu'une sépulture qui n'a pas donné lieu à la délivrance d'un titre (en raison de l'absence de paiement de la redevance) doit être considérée comme une sépulture en terrain commun (CAA Marseille, 10 mars 2011, n° 09MA00288, Annie Piperno).

2) Les caractéristiques de la sépulture

55. La sépulture est individuelle. Un seul cercueil peut être inhumé par fosse.

Il n'est admis qu'un seul corps dans chaque cercueil. Ce principe connaît deux exceptions prévues par l'article R. 2213-16 du CGCT (cf. titre II, chapitre I relatif aux opérations funéraires préalables à l'inhumation et à la crémation).

56. Les dimensions de la sépulture sont précisément définies par les articles R. 2223-3 et R. 2223-4 du CGCT.

L'article R. 2223-3 prévoit que « *chaque inhumation a lieu dans une fosse séparée. Chaque fosse a 1,50 mètre à 2 mètres de profondeur sur 80 centimètres de largeur. Elle est ensuite remplie de terre bien foulée* ».

L'article R. 2223-4 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* ». Cette distance entre les tombes appartient au domaine public, elle est donc insusceptible de droits privatifs.

3) La reprise de la sépulture à l'issue du délai de rotation

57. La commune ou l'EPCI compétent peut procéder à la reprise des sépultures en terrain commun à l'issue du délai de rotation qui court à partir de la date d'inhumation (article R. 2223-5 du CGCT). Ce délai est fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent, et ne peut être inférieur à cinq ans.

58. Il en résulte que :

- au terme de ce délai, la commune ou l'EPCI compétent est en droit de reprendre le terrain pour y implanter une nouvelle sépulture ;
- tant que le délai de cinq ans (minimum) n'est pas écoulé, ne peuvent être pratiquées d'inhumations supplémentaires dans une fosse déjà occupée.

59. Le CGCT ne prévoit pas de procédure précise et formalisée s'agissant de la reprise de sépultures en terrain commun à la différence de la reprise de concessions à l'état d'abandon.

En l'état de la jurisprudence civile, un simple arrêté suffit pour acter la reprise (Cour de cassation, chambre criminelle, 3 octobre 1862, « Chapuy »).

L'accomplissement de cette formalité présente l'avantage de préserver à la fois les intérêts des communes ou des EPCI compétents, et celles des familles des défunts. En effet, dans la mesure où l'arrêté fait l'objet de mesures de publicité, il peut constituer un vecteur d'information auprès des familles concernées.

4) Les prérogatives des familles des défunts

60. Les familles ne disposent d'aucun droit sur les terrains mis à leur disposition, qui seront repris par la commune ou l'EPCI compétent pour d'autres inhumations, à l'issue du délai de rotation.

Tout particulier peut cependant, sans autorisation, « *faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture* » (article L. 2223-12 du CGCT). L'acquisition d'une concession demeure possible pour les familles si de telles concessions ont été instituées par le gestionnaire du cimetière.

B - Les sépultures en concession particulière

1) La nature du contrat de concession funéraire

a) Une faculté pour la commune ou l'EPCI compétent

61. En application de l'article [L. 2223-14](#) du CGCT, les communes ou les EPCI compétents ont la faculté d'instituer des concessions funéraires dans leurs cimetières.

62. Il appartient à la commune ou à l'EPCI compétent de fixer la répartition entre concessions et emplacements non concédés.

63. L'octroi des concessions relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent qui peut, dans les conditions prévues au 8° de l'article [L. 2122-22](#) du CGCT, déléguer cette compétence au maire ou au président de l'EPCI compétent.

64. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent est en tout état de cause compétent pour instituer des concessions, les supprimer et pour en fixer les tarifs.

65. Lorsqu'un emplacement ne fait pas l'objet d'un acte de concession, il est considéré comme situé en terrain commun (cf. paragraphes n° 52 et suivants).

b) Les catégories de concessions

66. Une concession funéraire est délivrée par arrêté du maire (le plus souvent) ou du président de l'EPCI compétent ou par convention. Le juge administratif reconnaît à ces actes la valeur de contrat administratif liant la collectivité ou l'EPCI compétent concédant à une ou plusieurs personnes physiques (CE Ass., 21 octobre 1955, Méline ; CE, 20 janvier 1956, Ville de Royan c/ Dame Oger). Dès lors, il n'est pas envisageable pour une association, et plus largement pour une personne morale, d'être désignée en qualité de titulaire d'une concession funéraire.

67. Dans ces conditions, le type de concession se définit au regard des dispositions, de nature contractuelle, contenues dans l'arrêté octroyant la concession.

68. Trois catégories de concessions ont ainsi été définies par la jurisprudence administrative :

- une concession est dite individuelle lorsque seule peut y être inhumée la personne au profit de laquelle elle a été acquise, à l'exclusion de toute autre ;
- une concession est dite collective lorsqu'elle est accordée, en indivision, au bénéfice de personnes nommément désignées dans l'acte de concession, ayant ou non des liens familiaux entre elles ;
- une concession est dite familiale lorsque son titulaire a entendu y permettre, outre sa propre inhumation, celle des membres de sa famille, ce qui inclut son

conjoint, ses ascendants, ses descendants, ses alliés, ses enfants adoptifs et même des personnes unies à lui par des liens particuliers d'affection. Toutefois, le concessionnaire est le responsable de la mise en œuvre du droit à l'inhumation dans la concession et peut, à ce titre, exclure nommément certains parents.

69. Il revient au maire ou au président de l'EPCI compétent de veiller au respect de ces règles et de s'opposer, le cas échéant, à l'inhumation dans la concession d'une personne qui en aurait été explicitement écartée.

2) La délivrance des concessions

a) Le droit à concession

70. Il importe de ne pas confondre le droit à être inhumé dans un cimetière (article [L. 2223-3](#) du CGCT) et le droit à y obtenir une concession (article [L. 2223-13](#) du CGCT). Le CGCT distingue, en effet, le droit d'être inhumé dans une commune et la faculté pour la commune ou l'EPCI compétent d'accorder des concessions dans son cimetière. L'article [L. 2223-13](#) du CGCT relatif à la délivrance des concessions n'indique pas les personnes auxquelles cette possibilité est ouverte. La décision de concéder des sépultures et celle de les octroyer relèvent de la politique de gestion du cimetière.

71. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter.

Lorsqu'une personne relève de l'un des quatre cas énumérés par l'article [L. 2223-3](#) du CGCT⁴ (cf. titre II, chapitre III relatif à l'inhumation et à la crémation) et dispose ainsi du droit d'être inhumée, le maire a l'obligation de délivrer l'autorisation d'inhumation.

Le défunt est inhumé soit en pleine terre, c'est-à-dire en terrain commun, soit dans une concession.

La commune ou l'EPCI compétent a l'obligation de fournir, gratuitement, une sépulture en terrain commun, pour une durée minimale de cinq ans (article [R. 2223-5](#) du même code). En revanche, l'institution de concessions dans son cimetière est une faculté.

Lorsqu'une personne ne dispose pas du droit d'être inhumée, la commune est libre, au moment du décès, d'accepter ou non l'inhumation de cette personne dans son cimetière. Elle n'est donc pas obligée de fournir une sépulture en terrain commun ou de délivrer une concession.

72. Certaines personnes souhaitent fonder une sépulture de leur vivant et acquérir une concession. L'octroi d'une concession est alors nécessairement déconnecté du droit à l'inhumation. Son cadre juridique a été précisé par la jurisprudence. Le Conseil

⁴ Personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ; personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ; personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille ; Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits ou remplissent les conditions pour être inscrits sur la liste électorale de celle-ci en application des articles L. 12 et L. 14 du code électoral.

d'État considère ainsi, comme motifs valables de refus d'octroi de la concession (nonobstant le droit d'y être inhumé), le manque de place disponible dans le cimetière (CE, sect., 5 déc. 1997, Commune Bachy c/ Saluden-Laniel) ou les contraintes résultant du plan d'aménagement du cimetière (CE, 26 oct. 1994, Mlle Arii).

73. Les décisions de refus d'octroi de concession peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

b) La durée des concessions

74. L'article [L. 2223-14](#) du CGCT fixe différentes durées pour les concessions. Les communes et EPCI compétents peuvent instituer quatre durées de concessions :

- des concessions temporaires accordées pour quinze ans au plus (soit entre cinq [délai de rotation] et quinze ans) ;
- des concessions trentenaires ;
- des concessions cinquantenaires ;
- des concessions perpétuelles.

Dans l'hypothèse où une concession aurait une durée n'entrant dans aucune catégorie énoncée par la loi, il est nécessaire de la requalifier avec une durée régulière, sans être désavantageuse pour les cocontractants, en l'assimilant à la durée supérieure légalement prévue (à titre d'exemple et sous réserve de l'interprétation du juge du fond, une concession de 99 ans doit être considérée comme une concession perpétuelle).

75. Il appartient au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent de choisir les durées de concessions qu'il souhaite octroyer, notamment en considération de la place dont dispose la commune ou l'EPCI compétent dans le cimetière.

76. Les communes ou EPCI compétents ne peuvent établir des durées de concession différentes de celles prévues expressément à l'article [L. 2213-14](#) du CGCT.

77. Si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent décide d'adopter une nouvelle délibération pour supprimer une catégorie de concessions, en instaurer éventuellement d'autres et fixer leur prix, cette délibération ne s'appliquera qu'aux contrats de concession qui seront conclus postérieurement à cette délibération. En outre, conformément à l'article [L. 2223-15](#) du CGCT, la commune ou l'EPCI compétent reste tenue d'accepter le renouvellement des concessions qui ont d'ores et déjà été accordées.

c) La superficie des concessions

78. La superficie minimale de base pour les concessions est fixée à 2 mètres carré (article [R. 2223-11](#) du CGCT) ; la superficie maximale est fixée, quant à elle, par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

d) Le prix des concessions

79. L'article [L. 2223-15](#) du CGCT prévoit que « les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal ».

Les tarifs sont fixés pour chaque catégorie de concession par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent. L'article R. 2223-11 du CGCT dispose en effet que *« des tarifs différenciés pour chaque catégorie de concessions sont fixés par le conseil municipal de la commune. Ces tarifs peuvent, dans chaque classe, être progressifs, suivant l'étendue de la surface concédée, pour la partie de cette surface qui excède 2 mètres carrés »*. La tarification est calculée par mètre carré et le tarif doit être le même pour tous dans une catégorie déterminée de concessions.

80. Le prix de la concession est celui fixé à la date de son attribution (Cass. civ., 5 juillet 1938) et en fonction de la superficie exacte qu'elle occupe (Cass. civ., 9 avril 1887).

81. Ces dispositions impliquent qu'en principe, il est interdit aux communes ou aux EPCI compétents d'accorder gratuitement des concessions de terrain dans leurs cimetières. Le prix fixé peut toutefois être modique ou symbolique.

82. Le principe du caractère onéreux des concessions connaît en outre des exceptions.

Le décret du 30 mai 1921 prévoit que *« les municipalités sont autorisées à accorder, à titre d'hommage public des concessions perpétuelles et gratuites dans les cimetières communaux pour l'inhumation des soldats morts pour la patrie »*.

Le décret n° 48-665 du 12 avril 1948 portant dérogation aux dispositions de l'ordonnance du 10 juillet 1816 sur les hommages publics prévoit en son article 3 que *« par dérogation aux dispositions de l'ordonnance du 10 juillet 1816, il sera statué par arrêté préfectoral sur l'attribution, à titre d'hommage public, de concessions gratuites dans les cimetières »*.

Ainsi, sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux, seul le préfet peut attribuer une concession funéraire gratuite, à titre d'hommage public pour la sépulture de personnes illustres ou ayant rendu des services éminents à la commune.

3) Les droits du concessionnaire, de sa famille et de ses proches

a) L'utilisation de la concession

83. Le titulaire de la concession demeure le régulateur du droit à inhumation dans la concession. Ce principe a été expressément rappelé par la première chambre civile de la Cour de cassation (Cass. 1^{ère} civ., 17 déc. 2008, n° 07-17.596).

Le titulaire de la concession est le seul à pouvoir déterminer librement quelles personnes peuvent être inhumées dans la concession. De son vivant, seul ce dernier peut choisir de transformer une concession individuelle ou collective en concession familiale, autorisant l'inhumation de personnes non prévues au contrat initial (CAA Versailles, 4 juillet 2008, Mme A c/ commune de Montainville). Cette transformation requiert néanmoins, en principe, une modification de l'acte de concession.

Le titulaire de la concession pourra exclure expressément certains membres de sa famille (par exemple, le conjoint du fondateur décédé ne pourra pas être inhumé dans

la concession si le titulaire s'y est opposé de son vivant ; CAA Bordeaux, 29 sept. 2014, req. no 13BX02058). A l'inverse, il pourra prévoir que seules certaines personnes pourront y être inhumées, y compris des personnes n'appartenant pas à la famille mais avec lesquelles le concessionnaire est uni par des liens d'affection (CE, sect., 11 oct. 1957, Cts Hérail). En revanche, il est interdit d'y faire inhumer un animal (CE 17 avr. 1963, Sieur Blois).

84. S'agissant des concessions familiales, toute une série de personnes peuvent prétendre à y être inhumées sous réserve que le concessionnaire ne les exclue pas expressément (cf. paragraphe n° 68).

85. Le concessionnaire peut transmettre sa concession à l'un de ses héritiers par testament, auquel cas sa volonté doit être respectée. En l'absence de testament, et tant que des places sont disponibles dans la concession, toutes les personnes qui ont été citées plus haut peuvent y être inhumées à leur décès. Cependant, leurs droits sont limités par la règle dite du « primourant » (ou « prémourant ») : les droits des héritiers sont évalués au fur et à mesure des décès qui interviennent dans la famille.

La seule possibilité pour faire échec à cette règle de l'ordre des décès serait, pour le concessionnaire, d'exclure expressément telle ou telle personne du droit d'être inhumée dans la concession qu'il a acquise. La possibilité d'exclure une personne du bénéfice de la concession n'appartient qu'au concessionnaire lui-même. A son décès, la sépulture devient un bien de famille et les descendants du concessionnaire ne peuvent exclure l'un d'entre eux du droit d'y être inhumé. Mais cette règle n'empêche pas l'opération par laquelle certains héritiers d'un concessionnaire renoncent à leurs droits au bénéfice d'autres membres de la famille, y compris lorsque cette renonciation s'effectue avec remboursement des dépenses engagées.

b) La transmission des concessions

86. Les concessions étant considérées comme hors commerce, elles ne peuvent faire l'objet d'une cession à titre onéreux. Toutefois, deux modalités de transmission demeurent possibles pour le titulaire d'une concession : la donation ou le legs.

α) La transmission par donation

87. La concession est en principe incessible entre vifs. Ce principe connaît toutefois des exceptions. De son vivant, le concessionnaire (le titulaire de la concession) peut donner la concession. Outre un acte de donation établi devant notaire ([article 931](#) du code civil), il est souhaitable qu'un acte de substitution soit conclu entre l'ancien concessionnaire (le donateur), le maire ou le président de l'EPCI compétent, et le nouveau concessionnaire (le donataire). Le maire ne peut s'opposer à l'opération que pour des motifs tirés de l'ordre public. Le tiers est alors subrogé dans les droits du titulaire initial.

88. La donation ne peut intervenir au profit d'un étranger à la famille par le sang du titulaire (proches, famille par alliance) que si la concession n'a pas encore été utilisée (Cass. 1^{ère} civ., 23 oct. 1968 Mund c/ consorts Billot ; Cass. 1^{re} civ., 6 mars 1973, n° 71-11419).

89. Si des inhumations ont déjà été pratiquées dans la concession, seul un membre de la famille, même s'il n'est pas l'héritier direct du concessionnaire, peut recevoir la donation.

90. De plus, le donataire et ses héritiers sont subrogés dans les droits du concessionnaire originel et peuvent donc s'opposer à l'inhumation des membres de la famille du concessionnaire originel malgré le caractère familial initialement affecté à la concession.

91. La donation est irrévocable.

β) La transmission par legs

92. Le concessionnaire originel peut prévoir dans un testament de transmettre la concession à un légataire. Le concessionnaire peut décider de désigner l'héritier auquel reviendra la concession à son décès et les personnes qui pourront y être inhumées. Une personne morale (fondation, association...) ne peut recevoir aucun legs ou donation de concession funéraire.

93. La concession peut être léguée à une personne étrangère à la famille à condition qu'elle n'ait pas encore été utilisée (Cass. civ. 1^{ère}, 23 octobre 1968).

94. Une concession déjà utilisée peut être léguée à un membre de sa famille (héritier par le sang du titulaire). Un tiers à la famille ne peut bénéficier d'un legs ou d'une donation de concession que si celle-ci n'a reçu aucun corps. Ceci vaut tant pour les proches (amis) que pour la famille par alliance.

95. Le légataire universel ou à titre particulier bénéficie des mêmes droits que le concessionnaire originel et peut même décider de l'inhumation d'une personne étrangère si le défunt ne le lui avait pas interdit (Cass, 25 mars 1958 ; Cass, 22 mai 1963).

γ) La transmission ab intestat

96. Lorsque le concessionnaire décède sans testament (ou lorsque le testament n'envisage pas la dévolution de la concession), s'instaure une indivision perpétuelle entre ses héritiers. C'est le cas le plus fréquent de transmission des concessions.

97. Le conjoint survivant qui n'est pas cotitulaire de la concession dispose seulement d'un droit à être inhumé dans la concession.

98. Dès lors, les droits attachés à la concession seront transmis de façon indivise, ce qui implique que toute décision sur la concession doit recevoir l'accord de l'ensemble des indivisaires.

99. Chacun des indivisaires jouit d'une vocation à être inhumé dans la concession sans avoir à demander l'assentiment des autres. Mais le nombre de places étant limité, la règle du « primomourant » s'applique.

100. Sont donc en principe admis à être inhumés dans la concession funéraire, dans la limite des places disponibles, le conjoint du titulaire initial, les héritiers par le sang ainsi que les conjoints de ces héritiers. Mais l'un des cohéritiers ne peut pas y faire

inhumer ses propres collatéraux ou alliés sans le consentement unanime de tous les autres cohéritiers.

101. L'un des indivisaires peut renoncer à ses droits au profit des autres (Cass. civ. 1^{ère}, 17 mai 1993).

c) La rétrocession

102. Le titulaire de la concession a la possibilité de rétrocéder la concession à la commune ou à l'EPCI compétent (c'est-à-dire lui proposer de reprendre la concession dont il n'a plus l'utilité).

103. Une rétrocession n'est possible que dans les conditions suivantes :

- la demande de rétrocession ne peut émaner que de celui qui a acquis la concession. Sont donc exclus les héritiers, tenus de respecter les contrats passés par leur auteur, le fondateur de la sépulture ;
- le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent (ou le maire ou le président de l'EPCI en cas de délégation) doit l'accepter formellement (ce qu'il n'est jamais obligé de faire) ;
- sauf dispositions particulières sur ce point adoptées par la commune ou l'EPCI compétent, la rétrocession donne lieu au remboursement *pro rata temporis* de la somme versée lors de l'octroi de la concession ;
- aucune inhumation ne doit avoir été effectuée dans la sépulture ou, si tel a été le cas, les dépouilles doivent avoir été préalablement exhumées (sur demande du plus proche parent et autorisation du maire, en application de l'article [R. 2213-40](#) du CGCT) ;
- si la concession a plusieurs titulaires, il convient d'avoir préalablement recueilli leur accord.

104. La commune ou l'EPCI compétent récupère alors le terrain concédé et peut de nouveau l'attribuer à un nouveau concessionnaire.

d) La conversion

105. L'article [L. 2223-16](#) du CGCT prévoit que « *les concessions sont convertibles en concessions de plus longue durée. Dans ce cas, il est défalqué du prix de conversion une somme égale à la valeur que représente la concession convertie, compte tenu du temps restant encore à courir jusqu'à son expiration* ».

106. La demande de conversion doit être adressée au maire ou au président de l'EPCI compétent avant le terme de la concession.

107. Les concessions temporaires, trentenaires ou cinquantenaires peuvent être convertibles en une concession de plus longue durée : elles peuvent donc être convertibles en une concession perpétuelle, à la condition que cette catégorie de concession ait bien été instituée par la commune ou l'EPCI compétent.

108. La conversion en une plus longue durée ne peut être accordée que pour une durée légalement prévue.

109. La commune ou l'EPCI compétent ne peut imposer le déplacement de la sépulture lorsque la conversion est sollicitée.

110. En revanche, il n'est pas prévu dans les textes la possibilité de réduire la durée d'une concession.

111. Cependant, le titulaire de la concession a la possibilité de la rétrocéder (cf. paragraphes n° 102 et suivants).

e) Le renouvellement

112. L'article [L. 2223-15](#) du CGCT prévoit que les concessions temporaires, trentenaires et cinquantenaires sont renouvelables au prix du tarif en vigueur au moment du renouvellement

113. Les personnes, qui ont droit de renouveler une concession, sont en premier lieu les concessionnaires eux-mêmes.

114. Si le concessionnaire original décède sans testament, ce sont les ayants droit qui peuvent procéder au renouvellement. Lorsque celui-ci est effectué par un des ayants droit, il bénéficie à l'ensemble des ayants droit (CE Ass, 21 octobre 1955, Demoiselle Méline; CE, 9 mai 2005, n° 262977, Rabau).

Si la personne qui renouvelle est la seule à payer, elle ne devient pas pour autant le nouveau et seul concessionnaire.

115. En l'absence d'héritiers, rien ne s'oppose à ce qu'un proche puisse procéder au renouvellement d'une concession, sans que celui-ci ne puisse en tirer un bénéfice pour lui-même. Ainsi, si le maire accepte le renouvellement fait par un ami du concessionnaire décédé, cela ne lui donne aucun droit à y être inhumé.

Il en est de même pour les associations à but non lucratif, les opérateurs funéraires, ou des particuliers agissant en tant que mandataires.

Le renouvellement doit en principe intervenir à la date d'échéance de la concession. Le troisième alinéa de l'article [L. 2223-15](#) du CGCT permet le renouvellement, dans l'année, mais également dans les deux années qui suivent l'expiration de la concession. Ce délai de carence de deux ans doit permettre au concessionnaire ou à ses ayants droit d'user de leur droit à renouvellement, une fois la concession arrivée à échéance.

En outre, les communes ou les EPCI compétents sont tenus d'informer par tout moyen les concessionnaires et leurs ayants cause de l'existence de ce droit de renouvellement, conformément à la loi 3DS qui est venue compléter l'article [L. 2223-15](#) du CGCT (cf. paragraphes 127 et suivants).

L'expiration de ces deux années permet de considérer que le concessionnaire ou ses ayants droit ont renoncé à leur droit. A l'expiration de ce délai, la commune ou l'EPCI compétent peut reprendre les sépultures sous la condition que la dernière inhumation remonte au moins à 5 ans (correspondant au délai de rotation). La concession retourne alors dans le domaine public de l'autorité gestionnaire (cf. paragraphes n° 133 et suivants).

116. Le concessionnaire originel, lorsqu'il renouvelle la concession, a les mêmes droits et obligations qu'à l'origine. Si la personne qui renouvelle la concession n'est pas le concessionnaire originel, elle ne peut pas modifier l'affectation de la concession initiale.

117. Il revient aux successeurs du concessionnaire de renouveler la concession en temps utiles. Toute décision sur la concession doit recevoir l'accord de l'ensemble des ayants droit du fait du caractère indivisible de la concession.

118. Le Conseil d'Etat a précisé que le tarif applicable lors du renouvellement de la concession est celui en vigueur à la date d'échéance et non celui en vigueur au moment du renouvellement (CE, 21 mai 2007, n° 281615, Ville de Paris). Le renouvellement a un effet rétroactif. Le nouveau contrat repart le lendemain du jour d'échéance.

Par exemple : un concessionnaire a acquis une concession d'une durée de 15 ans le 1^{er} janvier 2000. Le contrat arrive à échéance le 31 décembre 2014. Le titulaire peut renouveler à compter du 1^{er} janvier 2015 et jusqu'au 1^{er} janvier 2017 (délai de carence). S'il se présente en 2016, le tarif qui sera appliqué sera celui en vigueur en 2015, alors même qu'un autre tarif aurait été voté par le conseil municipal pour l'année 2016. En outre, le contrat sera renouvelé à la date du 1^{er} janvier 2015.

f) Le droit de construction

119. L'alinéa premier de l'article [L. 2223-13](#) du CGCT précise que « *les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux* ». De même, tout particulier peut faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami une pierre sépulcrale ou autre signe distinctif de sépulture (article [L. 2223-12](#) du CGCT). Le maire a le pouvoir de fixer des dimensions maximales à ces monuments (cf. paragraphes n°173 et 174).

4) La reprise des concessions funéraires

120. Les concessions dans un cimetière peuvent être reprises par la commune ou l'EPCI compétent lorsqu'elles sont arrivées à échéance et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement ou à la suite d'un constat d'un état d'abandon après la mise en œuvre d'une procédure formalisée.

a) Les concessions arrivées à échéance

121. Le droit de reprendre les concessions arrivées à échéance est reconnu aux communes ou EPCI compétents par l'article [L. 2223-15](#) du CGCT.

Cet article prévoit que les concessions sont renouvelables (cf. paragraphes n°113 et suivants) et qu'à défaut du paiement de la redevance de renouvellement, le terrain concédé retourne à la commune ou à l'EPCI compétent. Ce terrain ne peut cependant être effectivement repris par cette dernière que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé. Ce délai permet de s'assurer que le concessionnaire ou ses ayants droits ont renoncé définitivement à la concession.

122. La loi impose aux communes et EPCI compétents d'informer « *par tout moyen* » les titulaires de concessions temporaires et leurs ayants-cause de l'existence d'un droit au renouvellement de cette concession. L'objectif est d'améliorer l'information des familles des défunts sur leurs droits.

Les communes ou EPCI compétents sont libres, sous le contrôle du juge, de mettre en œuvre les dispositifs qu'ils souhaitent, pour satisfaire à cette obligation.

Une information efficace des familles serait toutefois de nature à sécuriser les opérations de reprise. Celle-ci peut être assurée en deux temps.

Dans le cadre de l'octroi de la concession funéraire, le maire ou le président d'EPCI compétent pourrait opportunément faire figurer ces dispositions sur l'acte de concession, faire renseigner une adresse aux titulaires des concessions funéraires et inciter ces derniers à lui notifier tout changement d'adresse.

Dans le cadre de « l'exécution » de la concession funéraire, le maire ou le président d'EPCI compétent pourrait également informer les titulaires de la concession, procéder à un affichage à la mairie ou au siège de l'EPCI compétent, ainsi que devant le terrain concédé. Cette information interviendrait avant l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé et renseignerait les familles sur le jour auquel le terrain concédé peut être repris, ainsi que les modalités selon lesquelles les concessionnaires et leurs ayants cause peuvent faire valoir leur droit à renouvellement. La reprise peut intervenir, aux termes du troisième alinéa de l'article [L. 2223-15](#) du CGCT, « *deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé* ».

b) Les concessions en état d'abandon

123. La procédure de reprise des concessions en état d'abandon est régie par les articles [L. 2223-4](#), [L. 2223-17](#) et [L. 2223-18](#), [R. 2223-12](#) à [R. 2223-23](#) du CGCT. Elle est formalisée et contient plusieurs étapes au cours desquelles les familles des défunts en sont informées.

α) La notion d'état d'abandon

124. En l'état actuel du droit, la notion d'abandon d'une concession funéraire, situation en fonction de laquelle le terrain affecté peut être repris par la commune ou l'EPCI compétent, résulte du défaut d'entretien et ne semble pas devoir impliquer nécessairement l'état de ruine de la sépulture.

Cet état se caractérise néanmoins par des signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière. C'est dans ce cadre qu'il convient de rechercher si l'état d'abandon d'une concession justifie sa reprise. Il ressort par exemple de la jurisprudence que les concessions qui offrent une vue déplorable, « *délabrée et envahie par les ronces ou autres plantes parasites* » (CE, 24 novembre 1971, commune de Bourg-sur-Gironde, Lebon p. 704) ou « *recouvertes d'herbe ou sur lesquelles poussent des arbustes sauvages* » (CAA de Nancy, 3 novembre 1994), sont la preuve de leur abandon.

Les deux procès-verbaux rédigés au cours de la procédure (cf. paragraphes n°127 et 128) doivent ainsi décrire avec le plus de précisions possibles, pour chaque sépulture considérée, les éléments matériels de nature à caractériser l'état d'abandon, qui relève d'une appréciation au cas par cas.

β) La procédure de reprise des concessions en état d'abandon

125. La conduite de la procédure (qui s'applique également aux espaces concédés pour le dépôt ou l'inhumation des urnes en vertu de l'article [R. 2223-23-2](#) du CGCT) implique tout d'abord que soient réunies deux conditions cumulatives :

- d'une part, en vertu de l'article [L. 2223-17](#) du CGCT, la procédure ne peut intervenir qu'à l'issue d'une période de trente ans. La reprise est en outre impossible dans les dix années consécutives à la dernière inhumation dans la concession en vertu de l'article [R. 2223-12](#) du même code ;
- d'autre part, la concession doit avoir « *cessé d'être entretenue* » (article [L. 2223-17](#) précité).

Première étape

126. La procédure débute par une constatation de l'état d'abandon qui implique un déplacement sur les lieux du maire ou de son délégué, des descendants ou successeurs du titulaire de la concession ainsi que d'un fonctionnaire de police délégué par le chef de circonscription, ou, à défaut, du garde champêtre ou d'un policier municipal (article [R. 2223-13](#) du CGCT).

Les descendants et successeurs des titulaires des concessions concernées par l'opération de reprise et les personnes chargées de leur entretien sont informés par le maire, au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception, du jour et de l'heure de la visite destinée à la constatation de l'état d'abandon. En vertu de l'article [R. 2223-13](#) du CGCT, cette lettre doit être adressée un mois avant la constatation et doit inviter ces personnes à assister à celle-ci où à s'y faire représenter (dans l'hypothèse où l'adresse des personnes concernées n'est pas connue, un avis précisant la date et l'heure de la visite est affiché, un mois avant, à la mairie et à la porte du cimetière).

Deuxième étape

127. La constatation de l'état d'abandon est matérialisée par l'établissement d'un procès-verbal, signé par les personnes présentes. Ce procès-verbal, auquel est annexée une copie de l'acte de concession (ou à défaut un acte de notoriété dressé par le maire « constatant que la concession a été accordée depuis plus de trente ans »), doit contenir (article [R. 2223-14](#) du CGCT) :

- l'emplacement exact de la concession ;
- la description précise de l'état de la concession ;
- dans la mesure où ces informations sont connues, « *la date de l'acte de concession, le nom des parties qui ont figuré à cet acte, le nom de leurs ayants droit et des défunts inhumés dans la concession* ».

Une copie du procès-verbal doit, d'une part, être notifiée aux personnes concernées (en même temps qu'une mise en demeure de remise en état de la concession) par une lettre recommandée avec accusé de réception (article [R. 2223-15](#) du CGCT) et, d'autre part, être affichée (le maire doit dresser un certificat de l'accomplissement de cet affichage qui est annexé au procès-verbal), durant un mois (avec renouvellement des affiches après quinze jours) aux portes de la mairie, et du cimetière (article [R. 2223-16](#) du CGCT).

Cette publicité du procès-verbal doit intervenir dans le délai de huit jours à compter de son établissement. En pratique, interviennent donc trois affichages d'un mois entrecoupés par deux quinzaines sans affichage.

L'article [R. 2223-17](#) du CGCT impose de surcroît « *qu'une liste des concessions dont l'état d'abandon a été constaté* » soit tenue dans chaque mairie, ou siège de l'EPCI compétent, qu'elle soit déposée au bureau du conservateur du cimetière (s'il en existe un), à la préfecture et à la sous-préfecture. Cette liste est à la disposition du public qui est informé, par une inscription placée à l'entrée du cimetière, des endroits où il peut en prendre connaissance.

Troisième étape

128. À l'issue d'un délai d'un an après l'exécution des formalités de publicité de la deuxième étape, dans l'hypothèse où aucun acte d'entretien constaté contradictoirement n'a été réalisé sur la concession pour remédier à son état d'abandon, un second procès-verbal est établi dans les mêmes conditions (article [R. 2223-18](#) du CGCT). Ce second procès-verbal obéit aux règles de publicité prévues à l'article [R. 2223-13](#) du code précité, doit être notifié aux intéressés et préciser « *la mesure qui doit être prise* » (article [R. 2223-18](#) du CGCT).

Quatrième étape

129. Un mois après la notification du second procès-verbal, le maire ou le président de l'EPCI compétent peut saisir le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI qui se prononce sur le principe de la reprise de la ou des concessions en état d'abandon.

Cinquième étape

130. C'est le maire ou le président de l'EPCI compétent qui prononce par arrêté la reprise (article [R. 2223-18](#) du CGCT). Après l'accord de principe du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, si le maire ou le président de l'EPCI décide de prendre un arrêté prononçant la reprise, cet arrêté doit être publié et notifié (articles [R. 2223-19](#) et [R. 2223-20](#) du CGCT). Un mois après la publication et la notification de cet arrêté pourra intervenir la reprise « matérielle » de la concession.

131. Le non-respect de l'ensemble de ces formalités, et des obligations de publicité de celles-ci, a pour effet de rendre la procédure de reprise irrégulière et d'entraîner l'annulation par le juge de l'arrêté de reprise pris par le maire ou le président de l'EPCI compétent (CE, 6 mai 1995, n° 111720, Cne Arques c/ Dupuis-Matton).

132. En vertu de l'article [L. 2542-27](#) du CGCT issu du droit communal d'Alsace-Moselle, il existe une procédure de reprise particulière pour les concessions trentenaires, cinquantenaires, centenaires et perpétuelles, accordées avant le 11 novembre 1918 à des personnes qui possèdent à la date du 22 janvier 1949 la nationalité allemande et ont quitté le territoire français, et ce lorsque ces concessions se trouvent dans les cimetières des communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Quand l'une de ces concessions n'est plus entretenue, le maire peut constater l'abandon par un procès-verbal porté à la connaissance du public par affichage, dans les conditions fixées par les articles [R. 2223-18](#) à [R. 2223-20](#) du CGCT. Si, dans les six mois suivant cette publicité, il ne se présente aucun ayant droit du concessionnaire, le maire a alors la possibilité de prononcer, par arrêté et sur avis conforme du conseil municipal, la reprise par la commune du terrain affecté à la concession, constatée comme « abandonnée » (article [L. 2542-27](#) précité).

c) La reprise matérielle des sépultures

133. Une fois prise la décision de reprise (deux années au moins après la date d'échéance de la concession ou un mois après la publication de l'arrêté de reprise de la concession en état d'abandon), les opérations de reprise matérielle de la concession peuvent être engagées.

134. Cette reprise matérielle se traduit par l'accomplissement de deux opérations : l'exhumation des restes et leur transfert à l'ossuaire municipal ou leur crémation (cf. titre II, chapitre IV relatif aux exhumations) et l'enlèvement des monuments, signes funéraires et caveaux présents sur les concessions reprises.

Ces éléments font partie du domaine privé de la commune ou de l'EPCI compétent qui en dispose librement : il peut les détruire, les utiliser ou les vendre.

C- Les sites cinéraires

135. Au regard des dispositions de l'article [L. 2223-40](#) du CGCT (cf. paragraphes n°35 et suivants), les sites cinéraires peuvent être classés en trois catégories, selon leur situation géographique :

- sites cinéraires situés dans l'enceinte d'un cimetière ;
- sites cinéraires contigus à un crématorium ;
- sites cinéraires dits « isolés », situés hors d'un cimetière et non-contigus à un crématorium.

136. Dans tous les cas, la création du site cinéraire relève de la seule initiative du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière d'équipements funéraires.

Le législateur a créé une incrimination pénale spécifique à l'encontre de toute personne qui créerait un site cinéraire privé. L'article [L. 2223-18-4](#) du CGCT dispose à cet effet que « *le fait de créer, de posséder, d'utiliser ou de gérer, à titre onéreux ou gratuit, tout lieu collectif, en dehors d'un cimetière public ou d'un lieu de dépôt ou de sépulture autorisé, destiné au dépôt temporaire ou définitif des urnes ou à la dispersion des cendres, en violation du présent code est puni d'une amende de 15 000 € par infraction* ». Cette disposition ne concerne que les sites créés après le 31 juillet 2005.

1) Les sites cinéraires, situés dans un cimetière ou isolés

137. Ces sites cinéraires sont obligatoirement gérés directement par la commune ou par l'EPCI compétent (article [L. 2223-40](#) du CGCT) et sont soumis à un régime juridique similaire à celui applicable aux cimetières.

138. Comme en matière de sépultures en terre, il est possible d'y octroyer des concessions temporaires pour une durée de cinq à quinze ans, trente ans, cinquante ans ou des concessions à perpétuité. De plus, toute demande d'exhumation d'une urne d'un emplacement est autorisée par le maire, dans les conditions définies par l'article [R. 2213-40](#) du CGCT (sur demande du plus proche parent du défunt qui justifie de son état civil, de son domicile et de la qualité en vertu de laquelle il la formule).

139. La question des « forêts cinéraires »

En application des dispositions de l'article [L.2223-18-2](#) du CGCT, à la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont en leur totalité :

- soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture, déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article [L. 2223-40](#) du CGCT ;
- soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article [L. 2223-40](#) précité ;
- soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

La création d'une forêt cinéraire est possible dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et notamment au regard des éléments suivants :

- la dispersion des cendres en pleine de nature ou, de manière assimilable, la mise en terre d'urnes biodégradables, est un usage qui ne peut faire l'objet de paiement ou d'attribution de concessions ;
- si le choix est fait d'attribuer des concessions, donc des emplacements permettant aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture « *en y inhumant cercueils ou urnes* » (articles L. 2223-13 du CGCT et suivants), le régime de l'inhumation et des sites cinéraires doit être appliqué. Il implique un emplacement identifié et nécessite de permettre une exhumation éventuelle par le recours à un dispositif non biodégradable (urne pérenne et caverne) ;
- la création d'un site cinéraire requiert des aménagements obligatoires en complétant les concessions et/ou le columbarium par un espace aménagé pour la dispersion des cendres ;
- un site cinéraire, à l'instar des cimetières, entraîne l'obligation pour le maire d'y faire respecter l'ordre, la salubrité et la tranquillité publiques et de s'assurer que les dispositions de l'article L. 16-1-1 du code civil sont respectées (« *le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. 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* »). L'établissement d'une clôture participe à la délimitation de l'espace dans lequel le pouvoir de police du maire doit s'appliquer de manière effective.

2) Les sites cinéraires contigus à un crématorium géré par voie de gestion déléguée

140. Un site cinéraire contigu à un crématorium peut être géré en gestion déléguée, dès lors que le crématorium auquel il est accolé fait l'objet d'une convention de délégation de service public. Dans cette dernière hypothèse, le gestionnaire d'un crématorium ne disposant pas des prérogatives du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent (ou du maire ou du président de l'EPCI, lorsque cette compétence lui est déléguée) relatives à l'octroi de concessions funéraires, les emplacements réservés aux urnes funéraires (columbarium, caverne, etc.) sont soumis aux règles de nature contractuelle, de droit privé, établies entre le gestionnaire et les usagers du site. Toutefois, en application du second alinéa de l'article R. 2223-23-3 du CGCT, tout dépôt ou retrait d'une urne au sein du site cinéraire ainsi géré devra faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire de la commune ou du président de l'EPCI compétent, effectuée par la famille ou, à défaut, par le responsable du site.

141. La spécificité de ce régime juridique n'a pas pour effet de priver le maire, sur ces sites, de l'exercice de son pouvoir de police spéciale des funérailles et des lieux de sépulture, définie à l'article L. 2213-8 du CGCT.

D- Les carrés, les sépultures militaires et les nécropoles

142. Pour les sépultures militaires se trouvant dans le cimetière communal ou intercommunal, l'article L. 2223-11 du CGCT opère un renvoi aux articles L. 498 et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG), dispositions dorénavant situées au L. 522-1 et suivants du même code, à la suite de sa refonte en 2017.

143. L'article L. 522-8 du CPMIVG dispose que *« les sépultures perpétuelles des militaires français et alliés morts pour la France sont, dans les cimetières communaux, groupées dans un carré spécial, distinct, autant que possible, par nationalité. »* Les opérations de regroupement des corps, d'inhumation et d'entretien des sépultures perpétuelles sont entièrement à la charge de l'Etat (article R. 522-2 du CPMIVG). Selon les dispositions de l'article R. 522-3 du CPMIVG, *« les sépultures perpétuelles sont réparties entre les nécropoles et les cimetières communaux dans lesquels les inhumations ont été faites »*. L'entretien des sépultures perpétuelles est une mission régaliennne assurée par le ministère des armées et confiée à son opérateur, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), en France, en Algérie et au Maroc (article R. 522-7 du CPMIVG).

144. Les communes ou EPCI compétents ont droit à une compensation financière correspondant à la réalité de la dépense engagée par eux de ce chef ou en résultant, lorsque des terrains ont été occupés dans les cimetières communaux ou intercommunaux pour l'inhumation des militaires français et alliés décédés au cours des hostilités (article L. 522-9 du CPMIVG). Les demandes d'indemnité *« doivent être présentées au plus tard dans les trois ans qui suivent la date de cessation des hostilités ou dans les trois ans de l'occupation si elle est postérieure à la date de cessation des hostilités »*.

145. Les nécropoles sont placées sous la responsabilité du ministère chargé des anciens combattants et victimes de guerre (article L.522-2 du CPMIVG).

Aux termes des dispositions de l'article L. 522-1 du CPMIVG qui dispose que *« les militaires français et alliés morts pour la France en activité de service au cours d'opérations de guerre sont inhumés à titre perpétuel dans les nécropoles ou les carrés spéciaux des cimetières communaux. Ces dispositions sont applicables aux militaires de l'armée française participant aux opérations extérieures »*, les militaires *« sont inhumés »* dans les nécropoles.

Quand la famille a renoncé au droit à la restitution du corps, l'inhumation dans une nécropole relève par conséquent de la compétence du ministère chargé des anciens combattants et victimes de guerre (direction de la mémoire, de la culture et des archives) qui décide, notamment, en lien avec l'ONACVG du lieu d'inhumation des soldats (généralement de la Première Guerre mondiale) découverts fortuitement sur le front (à l'occasion de travaux notamment).

Il revient à l'ONACVG de mettre en œuvre cette obligation, que le décès soit récent (en opérations extérieures) ou plus ancien (corps découvert sur un ancien champ de bataille).

146. L'aménagement et l'ornementation des tombes dans les nécropoles sont assurés par l'Etat. Aux termes de l'article [R. 522-6](#) du CPMIVG, « *chaque sépulture particulière comporte une stèle d'un modèle normalisé, dont les inscriptions rappellent les nom, prénom, grade et affectation militaire du défunt, la date et le lieu de son décès, ainsi que la mention « Mort pour la France ». La stèle peut prendre la forme d'un emblème confessionnel normalisé, suivant les indications données par les familles* ».

III- LA POLICE DES LIEUX DE SEPULTURES

A- Le dispositif général

147. Le maire exerce le pouvoir de police administrative générale au nom de la commune. A ce titre, il est chargé de la police municipale, dont le but est de sauvegarder le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques selon les dispositions de l'article [L. 2212-2](#) du CGCT.

148. Parallèlement à ces pouvoirs de police administrative générale, le maire est aussi autorité de police spéciale des funérailles et des lieux de sépulture (articles [L. 2213-7](#) à [L. 2213-15](#) du CGCT).

En vertu de l'article [L. 2213-8](#) du CGCT, le maire assure la police des funérailles (cf. titre II, chapitre I relatif aux opérations funéraires préalables à l'inhumation et à la crémation) et des cimetières.

En vertu de l'article [L. 2213-9](#) du CGCT, le maire est notamment chargé de veiller au « *maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières* ». La police spéciale des cimetières recouvre ainsi à la fois le maintien de l'ordre public tel qu'il est défini par la police générale et la préservation de la décence dans les cimetières. La police des cimetières entre dans les attributions de police proprement dite. Elle concerne donc l'ordre matériel, l'hygiène, la salubrité, la décence.

149. Sous réserve de l'interprétation souveraine du juge, la décence concerne le bon état du site funéraire, ne contrevenant pas à des principes d'hygiène, de propreté, laissant le site dans état convenable, loin de toute violation de la dignité des corps défunts.

Les mesures de police prises par le maire concernent pour l'essentiel :

- les conditions d'ouverture, de surveillance et de circulation dans le cimetière ;
- le maintien de la tranquillité publique (veiller à la décence et au respect dus aux morts et à leur mémoire) ;
- l'entretien des cimetières (plantations, tombes, endiguer et prévenir les inondations...);
- les conditions d'hygiène et de sécurité des constructions (caveaux, monuments funéraires...).

150. Il s'agit d'un pouvoir propre du maire. Il peut déléguer l'exercice de ses pouvoirs de police à des adjoints, des conseillers municipaux ou à des fonctionnaires territoriaux, en application des articles [L. 2122-18](#) et [L. 2122-19](#) du CGCT. Ils agissent alors sous la surveillance du maire, qui peut reprendre à tout moment sa délégation. Le maire ne peut en aucun cas se dessaisir de ses pouvoirs de police, ni les déléguer à des particuliers ou à des entreprises.

151. Pour les communes nouvelles, en application de l'article [L. 2113-13](#) du CGCT, le maire délégué peut être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir du maire les délégations prévues aux articles [L. 2122-18](#) à [L. 2122-20](#) du CGCT.

152. Pour les cimetières dont la gestion relève de l'EPCI, c'est toujours le maire qui est à la fois autorité de police administrative générale et de police administrative spéciale des funérailles et des sépultures, puisque cette police administrative spéciale ne fait pas partie des polices transférables au président de l'EPCI en vertu de l'article [L. 5211-9-2](#) du CGCT.

153. Les pouvoirs de police du maire se limitent à prendre des mesures strictement nécessaires, adaptées et proportionnées à la préservation de l'ordre public. Il ne peut, par arrêté de police, prendre des mesures de gestion des cimetières, qui relèvent de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI (comme la création et la translation des cimetières).

154. L'article [L. 2512-13](#) du CGCT charge le maire de Paris de « *la police municipale en matière de police des funérailles et des lieux de sépulture en application des articles L. 2213-7 à L. 2213-10 du présent code ainsi que de la police mentionnée au second alinéa du 2° du présent II en ce qui concerne les monuments funéraires menaçant ruine* ».

B- Les cas particuliers

155. Lorsqu'un cimetière est établi en dehors des limites territoriales de la commune propriétaire, il est réputé être situé sur le territoire de la commune propriétaire en vertu de l'article [R. 2213-31](#) du CGCT qui dispose que « *tout cimetière affecté en totalité ou en partie à la desserte d'une commune est considéré comme y étant situé même s'il se trouve en dehors des limites territoriales de cette commune* ». Ce principe du rattachement de plein droit du cimetière au territoire de la commune propriétaire a des conséquences sur l'autorité de police compétente.

156. C'est ainsi le maire de la commune propriétaire du cimetière, et non le maire de la commune d'implantation, qui exerce ses pouvoirs de police dans le périmètre du cimetière. Il y exerce :

- la police des inhumations et des exhumations ;
- la délivrance des concessions et des autorisations d'inhumation ;
- les mesures de police touchant à l'ordre public, notamment la sécurité publique ou la salubrité publique (ex : interdiction de déposer des ordures dans le cimetière) et la décence (ex : interdiction de chanter dans un cimetière ou d'y aller avec des animaux).

157. Le préfet peut se substituer au maire en application de l'article [L. 2215-1](#) du CGCT pour prendre une mesure de police nécessaire au maintien de l'ordre public sous deux conditions : en cas de carence du maire à exercer son pouvoir de police et après une mise en demeure d'agir adressée à ce dernier qui n'a pas abouti. Le préfet prend alors la mesure au nom de la commune.

158. L'article [L. 2213-7](#) du CGCT précise par ailleurs qu'en cas de carence du maire, le préfet pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

C- Le règlement de cimetière

159. Le règlement de cimetière n'est pas obligatoire. Il permet d'adapter ou de préciser au niveau local la réglementation nationale. Il s'agit d'un acte administratif, édicté par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police, contenant des règles de portée générale et impersonnelle destinées à préserver la tranquillité, la sécurité, la salubrité, la neutralité et la décence dans le cimetière.

160. Le règlement de cimetière peut contenir les règles relatives aux horaires d'ouverture et de fermeture du cimetière. En effet, l'article [R. 2213-42](#) du CGCT impose la réalisation des exhumations soit en dehors des heures d'ouverture du cimetière au public, soit durant ces heures d'ouverture, dans une partie du cimetière fermée au public.

Le maire peut interdire l'accès du cimetière aux personnes susceptibles d'en troubler la décence (personnes en état d'ébriété, personnes dont la tenue est choquante, personnes accompagnées d'un animal...) et restreindre certains comportements (par exemple, interdiction de fumer, de chanter, de courir...).

Il peut également interdire l'accès au cimetière aux véhicules des particuliers ou interdire l'accès des véhicules de professionnels dont le tonnage excessif risque de causer des dommages aux concessions et aux infrastructures du cimetière (CE, 18 février 1972, Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne). Il peut également réglementer la circulation des véhicules au sein du cimetière.

Le maire peut édicter des mesures de nature à préserver l'hygiène et la salubrité, comme l'entretien des concessions ou l'isolation des cercueils dans les caveaux. Il peut, dans un but de salubrité, imposer des prescriptions techniques aux monuments funéraires.

Le Conseil d'Etat a considéré, en revanche, qu'un maire ne peut limiter pour des raisons d'ordre esthétique le type de monuments ou de plantations que peuvent placer sur les tombes les personnes titulaires d'une concession (CE, 11 mars 1983, commune de Bures-sur-Yvette).

161. L'existence du pouvoir de police spéciale du maire induit une obligation générale de surveillance du cimetière. A ce titre, il doit s'assurer du bon état des sépultures et mettre en demeure les titulaires des concessions dont le mauvais état constitue un risque pour l'hygiène ou la sécurité du cimetière d'effectuer les travaux nécessaires. Le cas échéant, le maire peut mettre en œuvre le pouvoir de police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine (cf. paragraphes n° 164 et suivants).

162. L'inobservation des arrêtés de police du maire donne lieu à une sanction pénale de police générale, c'est-à-dire à une amende prévue pour les contraventions de la 2^{ème} classe (article [R. 610-5 du code pénal tel que modifié par le décret n°2022-185 du 15 février 2022](#)).

D- Les inscriptions sur les monuments funéraires

163. Le maire autorise les inscriptions placées sur les pierres tumulaires et les monuments funéraires (article [R. 2223-8](#) du CGCT). A cet effet, il peut interdire une inscription portant manifestement atteinte à l'ordre public dans le cimetière (CE Ass., 4 février 1949, Dame Moulis c/ le maire de Sète, n°91208).

E- La police spéciale des monuments funéraires menaçant ruine

164. La loi n°2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a adapté la procédure de péril des immeubles menaçant ruine aux monuments funéraires en créant une police spéciale distincte de la police municipale générale. Elle est exercée par le maire ou, depuis l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 (cf. infra), par le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsque le maire ne s'est pas opposé au transfert intercommunal des pouvoirs de police spéciale des bâtiments menaçant ruine et que le président de l'EPCI concerné n'a pas renoncé à exercer ces pouvoirs (dans les conditions prévues au dernier alinéa du I-A, du III et du III bis de l'article L. 5211-9-2 du CGCT).

Le législateur a ainsi donné aux exécutifs locaux de nouveaux moyens d'action pour assurer la sécurité des usagers dans les cimetières. Sur le fondement de cette disposition, le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre peut mettre en demeure le titulaire d'une concession d'effectuer des travaux et de faire cesser un danger lié à l'état du monument funéraire.

L'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 et le décret n°2020-1711 du 24 décembre 2020 relatifs à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations sont venus apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations, notamment en matière de procédure contradictoire ou d'exécution des arrêtés pris au titre de cette police.

165. La procédure de péril sur un édifice ou un monument funéraire est prévue par le CCH (article [L.511-3](#)). L'autorité de police spéciale (le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre) peut prescrire la réparation ou la démolition des monuments funéraires lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité, ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique. Les procédures sont déclinées dans les articles [L. 511-4](#) et suivants, ainsi que [R. 511-2](#) et suivants du CCH (cf. infra).

166. Cette procédure ne s'applique que pour les monuments funéraires érigés sur des sépultures concédées. C'est en revanche au maire qu'il appartient de faire procéder à l'entretien des sépultures non concédées (en terrain commun) en sa qualité de gestionnaire des propriétés communales ainsi qu'en application des dispositions des articles [L. 2212-2](#) et [L. 2213-9](#) du CGCT en vertu desquelles il est tenu d'assurer la sécurité des usagers du cimetière et de préserver les monuments mitoyens.

La procédure de péril sur un monument funéraire

167. L'autorité de police spéciale fait tout d'abord constater les désordres affectant le monument funéraire. Elle en informe les titulaires de la concession ou les ayants droit pour qu'ils adressent leurs observations dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, dans le cadre d'une procédure contradictoire préalable à l'arrêté de mise en sécurité (2° de l'article [L. 511-10](#) et article [R. 511-3](#) du CCH).

168. En cas d'échec de la procédure contradictoire, l'autorité de police spéciale met en demeure les titulaires de la concession ou leurs ayants droit de procéder aux réparations nécessaires pour mettre fin durablement au danger ou de faire procéder aux travaux de démolition. L'arrêté de péril est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à un mois (article [R. 511-6](#) du CCH).

169. L'arrêté est notifié aux personnes titulaires de la concession ou à leurs ayants droit. Si, à la suite de cette notification, les titulaires de la concession ont fait réaliser les travaux de réparation ou de démolition, l'autorité de police spéciale fera alors constater les travaux (article [L. 511-14](#) du CCH).

170. Lorsque l'arrêté n'a pas été exécuté dans le délai fixé, l'autorité de police spéciale peut prononcer une astreinte par jour de retard dont elle fixe le montant en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de leur non-exécution ; le montant journalier est plafonné à 1 000 € (article [L. 511-11](#) et article [L. 511-15](#) du CCH).

En cas d'inaction du concessionnaire dans le délai imparti, l'autorité de police spéciale a également la possibilité de faire procéder à des travaux d'office (article [L. 511-16](#) du CCH). Il doit être noté que l'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à cette exécution d'office. L'astreinte prend alors fin à la date de la notification au concessionnaire de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits (article [L. 511-15](#) du CCH). En cas d'inaction du concessionnaire dans le délai imparti, l'autorité de police spéciale peut également faire procéder à la démolition du monument funéraire considéré, sur jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

Lorsque la commune se substitue aux personnes titulaires ou à leurs ayants droit défaillants et fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus, elle agit en leur lieu et place, pour leur compte et à leurs frais (article [L. 511-16](#) du CCH). Les frais de toute nature, avancés par la commune, sont recouvrés comme en matière de contributions directes (article [L. 511-17](#) du CCH). Le montant de l'astreinte à recouvrer s'ajoute à celui du coût des mesures et travaux exécutés d'office (article [L. 511-15](#) du CCH).

171. Dans le cas où le monument est inscrit à l'inventaire des monuments historiques ou situé dans une zone bénéficiant d'un régime de protection spécifique, sa réparation ou sa démolition sont soumises à l'avis préalable de l'architecte des Bâtiments de France (article [R. 511-4](#) du CCH). Cet avis est réputé délivré en l'absence de réponse dans un délai de 8 jours (article [L. 313-1](#) du code de l'urbanisme).

172. Dans le cadre de la procédure d'urgence pour la sécurité publique prévue par l'article [L. 511-19](#) du CCH, l'autorité de police spéciale est fondée à prendre un arrêté ordonnant au concessionnaire de prendre des mesures de réparation sans procédure

contradictoire préalable. Le délai imparti peut être inférieur à un mois dans cette situation (article [R. 511-6](#) du CCH). L'astreinte est alors inapplicable (article [L. 511-20](#) du CCH). En effet, dans le cas où les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, l'autorité les fait exécuter d'office dans les conditions prévues par l'article [L. 511-16](#) précité.

Alternativement, dans le cadre de cette procédure d'urgence, l'autorité de police spéciale peut également faire procéder à la démolition complète, sans donner de délai d'exécution au concessionnaire, lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, après y avoir été autorisée par jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

F- Le pouvoir de réglementation des dimensions maximales des monuments funéraires

173. L'article [L. 2223-12-1](#) du CGCT prévoit que « *le maire peut fixer des dimensions maximales des monuments érigés sur les fosses* ». Cette disposition a pour objectif d'assurer la sécurité et la libre circulation dans les parties communes du cimetière, en évitant, par exemple, l'implantation de pierres tumulaires trop larges qui pourraient présenter un danger.

174. Le maire ne peut cependant utiliser ses pouvoirs de police pour des considérations liées à l'esthétique des constructions dans le cimetière (CE, 18 févr. 1972, Chambre syndicale entreprises artisanales bâtiment Haute-Garonne – CE, 11 mars 1983, Commune Bures-sur-Yvette).

G- La surveillance des lieux de sépultures autres que les cimetières

175. En application de l'article [L. 2213-10](#) du CGCT, les pouvoirs de police du maire s'exercent sur tous les lieux de sépultures publics et privés, et les propriétés privées lorsqu'elles reçoivent des inhumations autorisées par le préfet (article [R. 2213-32](#) du CGCT). Le maire doit ainsi surveiller les sépultures privées et peut, par exemple, imposer la clôture des lieux (CE, 27 avril 1953, Cerciat).

176. Lorsque les sépultures en terrain privé sont en état d'abandon, le maire ne peut pas utiliser la procédure prévue aux articles [R. 2223-12](#) et suivants du CGCT.

En effet, la procédure de reprise des concessions abandonnées qui permet à un maire de relever les sépultures concernées et de déposer les restes à l'ossuaire communal ne s'applique pas aux sépultures en terrain privé qui, par définition, ne sont pas des concessions situées dans un cimetière communal. Il ne peut être procédé à l'exhumation des restes inhumés dans une propriété particulière que dans le respect des dispositions de l'article [R. 2213-40](#) du CGCT qui prescrivent notamment que « *toute demande d'exhumation est faite par le plus proche parent de la personne défunte* ». Cette disposition constitue la seule possibilité offerte au nouveau propriétaire d'un terrain sur lequel une sépulture privée est érigée de la faire légalement déplacer. Cette faculté est toutefois soumise à l'accord et à l'initiative du plus proche parent de la personne défunte. Le nouveau propriétaire commettrait un

délit de violation de sépulture, réprimé par [l'article 225-17](#) du code pénal, s'il déplaçait ou portait atteinte à la sépulture hors de ce cadre légal.

177. Lorsque l'état de ces sépultures engendre un risque pour la sécurité et la salubrité, le maire peut, sur ce fondement, mettre en demeure le propriétaire d'une sépulture de réaliser les travaux nécessaires et éventuellement intervenir en travaux d'office, en cas de défaillance. S'agissant de la relève d'une sépulture, la procédure de reprise pour état d'abandon ne s'applique pas à une sépulture en terrain privé. Il n'est pas non plus envisageable d'appliquer le pouvoir de police spéciale en matière de monuments funéraires menaçant ruine, définie par l'article L. 511-3 du CCH, dont l'application est limitée aux concessions situées dans le cimetière. Il ne peut être procédé à l'exhumation de restes inhumés dans une propriété particulière que dans le respect des dispositions de l'article [R. 2213-40](#) du CGCT, qui impose une demande formulée par le plus proche parent du défunt.

Dès lors, conformément à un avis du Conseil d'État du 17 septembre 1964, seule une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut permettre au maire de faire relever la sépulture, de transférer les restes exhumés dans le cimetière communal et de procéder au démontage des monuments funéraires construits sur la sépulture.