

Simplification du droit et exhumations administratives

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a rencontré quelques difficultés d'application par les mairies et les opérateurs funéraires qui sont confrontés à des interprétations souvent contradictoires concernant le nouveau dispositif relatif à la surveillance des opérations funéraires. La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit vient régler l'une de ces difficultés en excluant expressément les exhumations administratives de toute surveillance.

Après une tentative de réforme avortée en raison de l'opposition du Sénat lors de l'adoption de ce qui deviendra la loi n° 2007-1787 du 20 déc. 2007 sur la simplification du droit, la loi n° 2008-1350 du 19 déc. 2008 est venue réformer le dispositif relatif à la surveillance des opérations funéraires, dispositif jusqu'alors souvent critiqué (voir notamment J.-P. Sueur et R. Lecerf, *Sérénité des vivants et respect des défunts* : Rapport n° 372, Sénat, 31 mai 2006).

Les opérations surveillées selon le CGCT

Après avoir précisé quelles étaient les opérations concernées - nouvelle rédaction de l'article L. 2213-14 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) - et précisé que les fonctionnaires pouvaient néanmoins assister, en tant que besoin, à toutes les autres opérations, la loi vient indiquer que les vacations sont limitées tant concernant leur montant fixé par le maire après avis du conseil municipal (entre 20 et 25 €) que pour les opérations concernées car seules celles visées à l'art. L. 2213-14 précité peuvent générer des vacations (versées à la recette municipale).

Ces opérations sont les suivantes :

- fermeture du cercueil (lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, et, dans tous les cas, lorsqu'il y a crémation) ;
- exhumation ;
- réinhumation ;
- translation.

La surveillance n'est plus obligatoire dans les autres cas, la disparition des dispositions réglementaires, par le décret n° 2011-121 du 28 janv. 2011, jusqu'alors maintenues, ne fait que confirmer une situation juridique née de la loi n° 2008-1350 précitée. Parmi les questions suscitées par ce nouveau texte, se posait le problème des exhumations administratives.

Les exhumations administratives

Les exhumations administratives, c'est-à-dire celles opérées à la suite du retour de la sépulture dans le patrimoine communal (à l'issue d'une reprise administrative), n'obéissent pas aux mêmes règles que celles opérées à la demande des familles, ou, plus précisément des plus proches parents des défunts (article R. 2213-40 du CGCT).

Une fois la concession funéraire juridiquement reprise (deux ans après l'arrivée à échéance [art. L. 2223-15 du CGCT] ou à l'issue de la procédure de reprise pour état d'abandon [articles L. 2223-17 et R. 2223-12 et suivants du CGCT]), la revente du terrain à un nouveau concessionnaire implique au préalable que soient effectuées des opérations matérielles par la commune. Outre l'enlèvement des caveaux et monuments présents, une exhumation des corps présents dans la concession reprise s'impose (TA Pau, 14 déc. 1960, *Loste* : Rec. CE, p. 838. - Rép. min. n° 53601 : JOAN Q 23 juil. 2001, p. 4298). C'est le maire qui décide de faire procéder à l'exhumation (art. R. 2223-20 du CGCT) étant précisé que la présence d'un parent ou d'un mandataire de la famille n'est pas requise pour cette opération (CE, 26 juil. 1985, *Lefèvre et autres* : Rec. CE 1985, tables p. 524). Si les personnels chargés de l'exhumation n'ont pas à posséder l'habilitation funéraire (art. L. 2223-23 du CGCT) obligatoire pour les exhumations à la demande des familles (voir circulaire. n° 97-211, 12 déc. 1997, reproduite dans G. d'Abbadie et C. Bouriot, *Code pratique des opérations funéraires* : Le Moniteur, 2^e éd. 2000, p. 451), les opérations doivent être surveillées par des fonctionnaires

la loi vient indiquer que les vacations sont limitées tant concernant leur montant fixé par le maire après avis du conseil municipal (entre 20 et 25 €) que pour les opérations concernées

en application de l'art. R. 2213-51 (CE, 26 juil. 1985, Lefèvre et a., précité).

Il convient de relever que l'absence du respect dû aux morts à l'occasion de ces opérations d'exhumation administrative peut être constitutive du délit de violation de sépulture et d'atteinte à l'intégrité du cadavre (art. 225-17 du Code pénal ; Cass. crim., 25 oct. 2000, X..., n° 00-82.152 : Collectivités - Intercommunalité 2001, comm. n° 139, note D. Dutrieux). La chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré qu'était constitutif d'atteinte à l'intégrité du cadavre et de violation de sépulture, par des fossoyeurs municipaux, le fait de "sauter sur des cercueils ou à les forcer avec un instrument, pour y prendre des bijoux ou des dents en or" (Cass. crim., 25 oct. 2000, précité). Ainsi, la reprise matérielle des sépultures par les communes, autorisée par les dispositions du CGCT, n'a nullement pour effet de faire disparaître la protection pénale des cadavres et sépultures, et, en l'absence de dignité, de respect des morts, dans l'exécution de ces tâches matérielles, les agents territoriaux sont susceptibles d'être poursuivis sur le fondement de l'art. 225-17 du Code pénal.

Ainsi, la surveillance des exhumations administratives n'a jamais été imposée par les textes, mais par la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 26 juil. 1985, n° 36749, Lefèvre et autres : Rec. CE 1985, tables p. 524), et la question se posait naturellement du maintien de ce principe jurisprudentiel à la suite de l'adoption de la loi du 19 déc. 2008.

Une solution apportée par la loi de simplification du droit ?

Le législateur a donc précédé les difficultés en excluant expressément les exhumations administratives des surveillances imposées.

En effet, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (JO du 18 mai 2011 p. 8537) contient un art. 24 qui modifie l'aliéna premier de l'art. L. 2213-24 du CGCT et qui dispose désormais que :

"Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture du cercueil lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et dans tous les cas lorsqu'il y a crémation, ainsi que les opérations d'exhumation à l'exclusion de celles réalisées par les communes pour la reprise des concessions et des sépultures échues ou abandonnées, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent : [...]"

Certes, du fait de l'adoption de ce texte, les communes ne se voient plus dans l'obligation de surveiller ces opérations, en ce sens qu'elles ne doivent plus convoquer les autorités en charge de la surveillance et payer leurs vacations quand celles-ci étaient exigibles. Il demeure qu'elles restent responsables de ces opérations non surveillées où demeurent des risques particuliers de vol ou d'atteinte à l'intégrité du cadavre. S'il en était besoin on rappellera que la cour administrative d'appel de Marseille a permis d'écarter la responsabilité de la ville en raison d'une procédure d'exhumation, le juge considérant que c'est l'autorité chargée de la surveillance qui est responsable (CAA Marseille, 16 janv. 2006, n° 04MA00061 : JCP A 2006, 1075, obs. S. Chatain). Ce sera demain nécessairement la commune...

Damien Dutrieux,

consultant au CRIDON
Nord-Est, maître
de conférences
associé à l'Université
de Valenciennes.



Les communes
restent responsables
de ces opérations
non surveillées
où demeurent des risques
particuliers de vol
ou d'atteinte à l'intégrité
du cadavre