

QUESTIONS SUR LA CRÉATION ET LA DÉLIVRANCE DES CONCESSIONS FUNÉRAIRES

L'article L. 2223-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de posséder un ou plusieurs terrains consacrés à l'inhumation des morts (il s'agit de dépenses obligatoires pour les communes; art. L. 2321-2 CGCT). Ainsi, c'est en principe à la commune²¹ qu'échoit la mission essentielle de faire en sorte que chacun puisse recevoir une sépulture décente (la commune étant en outre tenue de pourvoir à l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes; art. L. 2213-7 et L. 2223-27 CGCT). Il convient de noter que le juge administratif fait, en quelque sorte, une place à part aux cendres et aux urnes cinéraires qui les contiennent puisque si tout ou partie d'un cimetière peut être affecté à l'accueil des cendres, le site cinéraire n'est pas un cimetière²². Bien que les cimetières communaux ne soient pas juridiquement les seuls lieux susceptibles d'accueillir des dépouilles mortelles (outre le Panthéon et les Invalides, d'une part, existent encore des cimetières confessionnels privés - bien que leur création et leur agrandissement soient aujourd'hui prohibés²³ - dans lesquels sont toujours pratiquées des inhumations, et, d'autre part, le préfet peut exceptionnellement autoriser l'inhumation dans une propriété privée en application de l'article L. 2223-9 CGCT), la quasi-totalité des inhumations y est opérée. A côté du premier mode d'une inhumation, dit en service ordinaire, c'est-à-dire dans des terrains mis gratuitement²⁴ à la disposition des personnes visées par le code^K pour une durée limitée (délai de rotation minimal de cinq années; art. R. 2223-5 CGCT), il est permis de faire «l'acquisition privative» d'une parcelle (une concession particulière) dans le cimetière afin de fonder une sépulture particulière. « 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» indique en effet l'aliéna premier de l'article L. 2223-13 du Code général des collectivités territoriales. L'établissement d'une sépulture particulière requiert la naissance d'une relation contractuelle entre un acquéreur appelé le concessionnaire et une commune qualifiée de concédante. Doivent en effet se rencontrer les volontés d'une commune qui cède une parcelle dans le cimetière et d'un particulier qui fait l'acquisition de ce terrain. ' Portant sur un bien immobilier - une parcelle de terrain -appartenant à la commune et intégré dans le domaine public de celle-ci²⁶, le contrat à la base de la concession est un contrat portant occupation du domaine public. Après quelques hésitations jurisprudentielles ", l'acte octroyant une concession funéraire a donc logiquement été qualifié de contrat administratif²⁸. Cependant, comme l'a expressément rappelé le Conseil d'État dans l'arrêt Méline précité, à la différence des autres contrats portant occupation du domaine public, la concession funéraire n'est ni précaire ni révocable. Naturellement, la présence de la parcelle octroyée dans le domaine public communal interdit de considérer que le titulaire d'une concession jouit juridiquement d'un véritable droit de propriété sur le terrain concédé (un véritable droit de propriété existe néanmoins concernant les constructions présentes sur les concessions funéraires). En revanche, a été reconnu au profit du concessionnaire un droit réel immobilier d'une nature particulière (la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, créant des droits réels immobiliers sur les biens du domaine public [art. 13-1], ne s'applique pas aux concessions funéraires^{Z9}) qui bénéficie d'un régime très protecteur s'apparentant souvent à celui du droit de propriété. Une autre particularité du régime juridique de la concession funéraire réside dans les prérogatives qu'elle attribue aux deux parties à ce contrat; tant la commune concédante que le concessionnaire tiendront de cette convention des droits, mais aussi des obligations, répondant à des logiques parfois divergentes. D'un côté, la commune connaît un constant souci d'une saine gestion du cimetière dans le temps et dans l'espace, en préservant l'ordre et la décence des lieux d'inhumation. De l'autre, le titulaire de la concession poursuit le légitime objectif de s'assurer que son «dernier sommeil» (et celui des membres de sa famille) ne sera en aucune manière «perturbé»³⁰. S'il appartient au conseil municipal de décider, d'une part, l'institution des concessions funéraires et, d'autre part, quelles catégories de concessions pourront être cédées, c'est en général au maire (par délégation du conseil municipal) de délivrer les concessions. Il est nécessaire d'évoquer de récentes jurisprudences et réponses ministérielles qui marquent les importantes limites que la commune connaît en la matière.

La création des concessions

La création des concessions est facultative pour la commune. S'il est en théorie envisageable qu'une commune décide de ne pas prévoir d'inhumation en concession particulière dans son cimetière³¹. La réalité sociologique rend illusoire une telle option³². En revanche, ce caractère facultatif permettra de ne pas imposer un agrandissement du cimetière lorsque l'espace réservé aux concessions est saturé.

Il appartient donc au conseil municipal de choisir librement s'il décide ou non de prévoir que certaines parcelles du cimetière seront cédées afin qu'y soient créées des sépultures particulières. Dans l'affirmative, il appartiendra également au conseil municipal de choisir quelles catégories de concessions seront instituées parmi les différentes options offertes par la loi (art. L. 2223-14 CGCT). Il convient de relever que, dans l'hypothèse où une personne a été inhumée en service ordinaire, il est admis que le conseil municipal puisse convertir la sépulture (en terrain commun) en une concession particulière au profit des héritiers de la personne inhumée³³. Enfin, la commune se voit interdire d'imposer le régime de la concession sans prévoir la possibilité de tombes en terrain commun, mode d'inhumation obligatoire dans le cimetière communal³⁴.

A) La durée des concessions

Quatre catégories de concessions sont prévues par le code général des collectivités territoriales (art. L. 2223-14). En effet, existent, tout d'abord, trois catégories (depuis 1959, les communes ne peuvent plus proposer de concessions centenaires) de concessions dont la durée est fixée dans l'acte et qui sont délivrées pour une période de quinze ans au plus (concessions temporaires), trente ans (concessions trentenaires), cinquante ans (concessions cinquantenaires).

Peuvent être cédées, ensuite, des concessions perpétuelles. La commune n'étant pas tenue d'instituer l'ensemble de ces catégories, elle pourra choisir de ne prévoir que deux catégories voire une seule.

Les concessions temporaires vont connaître une durée qui va varier, selon la décision prise par le conseil municipal, entre un minimum de cinq années (durée des inhumations en terrain commun; art. R. 2223-5 CGCT) et un maximum de quinze années. Le plus souvent sont instituées des concessions pour dix ou pour quinze ans (rien n'interdit cependant au conseil municipal de créer plusieurs classes de concessions temporaires)³⁵. Le concessionnaire dispose, d'une part, de la possibilité illimitée de renouveler la parcelle vendue pour un temps déterminé (art. L. 2223-15 CGCT), et, d'autre part, de convertir sa concession en une concession de plus longue durée (art. L. 2223-16 CGCT). Ces prérogatives peuvent être exercées par les ayants droit du titulaire de la concession funéraire. La concession perpétuelle, quant à elle n'a, de «perpétuelle» que son nom, puisque sa pérennité n'est finalement li qu'à son bon état d'entretien (la commune pouvant éventuellement mettre en œuvre une procédure de reprise poi une concession perpétuelle en état d'abandon). Il importe en revanche de préciser que tant que la concession est entretenue, la concession perpétuelle ne peut être reprise quelle que soit la durée écoulée depuis sa délivrance.

B) Les concessions individuelles, collectives et de famille

L'acte de concession détermine la (concession individuel- le) ou les personnes (concession collective) qui y seront inhumées, l'inhumation d'une personne non mentionné étant en théorie impossible sauf modification du contré décidée d'un commun accord entre le maire et le ou U titulaires de la concession. La concession de famille, quant à elle, a vocation à recevoir outre le corps dû concessionnaire, ceux de son conjoint, de ses successeurs, de ses ascendants, de ses alliés et de ses enfants adoptifs, voire même ceux de personnes unies au concessionnaire par des liens particuliers d'affection ³⁶.

La délivrance des concessions

C'est par délégation du conseil municipal, que le maire est chargé de la délivrance des concessions dans le cimetière (art. L. 2122-22 CGCT). Il est plus rares que le conseil municipal conserve sa compétence³⁷ eu égard au délai de convocation du conseil municipal et au délai bref (art. R. 2213-33 CGCT) pour l'inhumation. Il importe de relever que c'est également au maire, et à lui seul, que revient le choix de l'emplacement de la concession dans le cimetière ³⁸.

A) Les conditions d'octroi d'une concession

Le droit d'obtenir une concession funéraire dans le cimetière communal résulte de la jurisprudence administrative³⁹. Il est possible de rappeler à ce titre *° qu'il importe de ne pas confondre le droit à être inhumé dans un cimetière et le droit à y obtenir une concession ⁴¹. Le Code général des collectivités territoriales distingue, en effet, l'obligation pour la commune d'inhumer (l'inhumation visée par ce texte est une inhumation en terrain commun) certaines personnes (art. L. 2223-3) et la faculté pour la commune d'accorder des concessions dans son cimetière (art. L. 2223-13). Or, de nombreuses communes ont considéré que seules avaient la possibilité d'obtenir une concession funéraire dans le cimetière communal les personnes disposant du droit à y être inhumées. Cependant, l'article du code relatif à la délivrance des concessions (art. L. 2223-13) n'indique pas quelles/sont les personnes auxquelles est ouverte cette possibilité. Des communes délivrent d'ailleurs des concessions à des personnes ne bénéficiant d'aucun droit à inhumation (le juge refuse toutefois que les communes instituent un «droit d'entrée» en augmentant le prix de la concession pour les

personnes non domiciliées sur leur territoire)⁴²; Le Conseil d'État distingue très nettement les deux droits⁴³. Pour le juge administratif, le seul motif valable dans tous les cas pour refuser l'octroi d'une concession réside dans l'absence de place disponible dans le cimetière. De même, le juge refuse que la délivrance des concessions soit uniquement réservée aux habitants de la commune M. Outre la question de l'existence d'emplacements disponibles, dès lors que le postulant démontre un certain lien avec la commune dans le cimetière de laquelle il sollicite une concession, il semble que le maire soit tenu de lui octroyer une parcelle⁴⁵. Le juge administratif condamne la commune à indemniser le préjudice moral et le préjudice matériel résultant d'un refus illégal d'une concession⁴⁶. Concernant l'absence d'emplacements disponibles sont intervenues récemment des jurisprudences donnant à ce motif de refus de concession un contenu strictement limité par l'effet d'un contrôle poussé du juge administratif. En effet, le juge opère une vérification minutieuse de la carence de concessions disponibles pour apprécier la légalité du refus fondé sur ce motif⁴⁷. Si le juge administratif n'hésite pas à valider un refus de concession quand cette dernière n'a aucune utilité pour le pétitionnaire (qui possédait déjà quatre concessions inoccupées)⁴⁸, il protège également les usagers se voyant opposer des refus infondés. De surcroît, un tribunal administratif n'a pas hésité à considérer que lorsqu'il existait une compétence liée de la commune à établir ce contrat administratif particulier qu'est la concession funéraire, la commune devait lui délivrer une concession dès lors qu'existaient des emplacements disponibles, cette délivrance pouvant faire l'objet d'une injonction de la part du juge⁴⁹. Il demeure cependant que le requérant ne devrait pas pouvoir choisir l'emplacement de la sépulture concédée en raison d'une prérogative reconnue au maire en la matière, ce qu'avait d'ailleurs déjà précisé la Cour administrative d'appel de Marseille qui indiquait dans son arrêt précité du 15 novembre 2004 qu'«il n'appartient pas au juge administratif de faire œuvre d'administrateur en décidant l'attribution à l'intéressé de tel emplacement de concession plutôt que tel autre». Il est enfin essentiel de noter que ces récentes jurisprudences condamnent implicitement mais nécessairement la pratique communale consistant à refuser de délivrer une concession funéraire lorsque la demande n'est pas consécutive à un décès.

B) La forme et le prix de la concession

L'acte de concession peut cependant prendre la forme soit d'une convention (d'un contrat proprement dit) soit d'un arrêté du maire (TA Paris 21 avril 1971⁵⁰; ce jugement précise, en outre, que le consentement des parties au contrat ne doit pas être vicié - en l'espèce un dol - le terrain étant, en effet, concédé pour fonder une sépulture et non pour permettre à un autre concessionnaire de disposer d'un terrain plus important que celui auquel il a droit). Quelle que soit cette forme, il s'agit, comme il a été précédemment précisé, d'un contrat portant occupation du domaine public.

L'acte, dont l'établissement est subordonné au paiement préalable du prix (art. L. 2223-15 CGCT), est toujours rédigé en trois exemplaires; le premier revient au concessionnaire, le deuxième aux archives de la commune concédante et le troisième est destiné au receveur municipal. Il importe de rappeler que lorsque l'acquisition d'une concession funéraire intervient à l'occasion d'un décès les frais y afférents peuvent être (dans une certaine limite) déduits de l'actif de la succession ⁵¹.

\

a) La détermination du prix

Le conseil municipal détermine, par délibération, le prix des concessions (art. L. 2223-15 CGCT). Nombreuses sont les communes où ce prix est modifié chaque année. Il lui appartient de fixer des tarifs différenciés pour chaque catégorie de concessions.

Dans chaque classe de concessions, des tarifs progressifs peuvent être créés selon l'étendue de la parcelle cédée mais ces tarifs ne peuvent intervenir que pour la partie de la surface qui excède deux mètres carrés (art. R. 2223-11 CGCT), la commune ne pouvant obliger les concessionnaires à solliciter une surface supérieure à ces deux mètres carrés⁵².

Au sein des concessions perpétuelles peut être instituée ⁵³ une différenciation du tarif en fonction de l'emplacement du terrain dans le cimetière ou en raison des avantages procurés au concessionnaire (commodité d'accès, adossement à un mur...).

Peuvent être également cédés des concessions aménagées. En effet, certaines communes cèdent des parcelles où sont déjà construits des caveaux, ou, des emplacements dans des enfeus (les enfeus sont des sépultures construites au-dessus du sol et possédant une ou plusieurs cases dans lesquelles sont glissés les cercueils; ces constructions ne reposent sur aucun support légal)⁵⁴. Dans ces hypothèses, il importe pour les communes, qui ne peuvent faire de profit financier au moyen de ces constructions, de bien distinguer le prix de la parcelle de celui de la construction K.

b) Le paiement du prix

Le paiement du prix obéit à une procédure particulière (cette procédure est fixée par la circ. n° 59-178 du 30 avril 1959)⁵⁶. Selon le ministre de l'intérieur «compte tenu de la nature particulière du contrat de concession conclu entre la commune et les concessionnaires, il n'appartient pas aux opérateurs funéraires de se substituer aux familles pour l'acquisition et le paiement d'une concession funéraire, la délivrance des titres de concession n'appartenant qu'aux communes»⁵⁷.

Va tout d'abord être établi par le maire un titre provisoire de recettes qui est remis à la personne sollicitant l'octroi d'une concession. Muni de ce titre, le postulant se rend ensuite chez le receveur municipal (dans certaines communes, le prix de la concession est directement perçu par le conservateur du cimetière, mais ce dernier doit alors posséder la qualité de régisseur ou sous-régisseur de recettes) qui lui donne une quittance après avoir perçu le paiement. Une fois en possession de la quittance, le postulant revient auprès du maire qui établira en trois exemplaires l'acte de concession. Ces trois exemplaires font retour au receveur municipal qui les fait enregistrer. Cette opération effectuée, le receveur garde un exemplaire de l'acte et retourne les deux autres exemplaires au maire. Ce dernier, enfin, classe dans les archives municipales l'un des exemplaires et fait remettre l'autre au postulant.

Il est possible de rappeler qu'à l'origine du droit des concessions funéraires, le décret du 23 prairial an XII prévoyait, dans son article 11, que l'acquisition d'une concession était réservée à ceux qui, outre le paiement de son prix à la commune, «offriront de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux». La relation entre l'achat d'une concession et les donations en faveur des pauvres avait été en quelque sorte maintenue dans notre droit puisque l'article 25 du décret n° 95-652 du 6 mai 1995 prévoit que le tiers du prix des concessions funéraires revient au Centre communal d'action sociale (les deux autres tiers étant imputés parmi les recettes non fiscales de la section de fonctionnement du budget communal en application de l'article L. 2331-2 du code général des collectivités territoriales). Toutefois, l'obligation de reversement de cette quote-part a disparu. En effet, cette obligation résultait en fait de l'article 3 de l'ordonnance du 6 décembre 1843 (auquel le décret n° 95-562 fait référence). Cet article ayant été abrogé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (art. 12 [12^o]), et l'administration étant tenue de ne plus appliquer un décret devenu illégal en raison d'un changement de droit, il convient donc de considérer que le décret du 6 mai 1995 se trouve implicitement abrogé sur ce point, et, que la commune doit affecter, au titre des recettes non fiscales de la section de fonctionnement de son budget, la totalité du prix de la concession funéraire (il n'existe naturellement aucune obligation pour la commune de diminuer du tiers le prix des concessions)⁵⁸.

Il importe de préciser enfin que, dans certaines communes, est instaurée une taxe dite taxe de superposition de corps, ou, taxe de seconde et ultérieures inhumations. Malgré la lettre de l'alinéa premier de l'article L. 2223-15 - qui impose pour l'achat d'une concession le versement d'un capital - le Conseil d'État a reconnu la légalité de cette taxe, qui en dépit de son nom n'est pas une taxe mais une modalité de paiement de la concession⁵⁹. Dans cet arrêt Sieur Barbé, le Conseil d'État vient en effet préciser «[...] qu'en décidant que l'octroi de ces concessions serait subordonnée au paiement d'une somme déterminée lors de la passation du contrat initial et au versement d'une somme égale lors de chaque inhumation nouvelle effectuée dans le terrain concédé, [le conseil municipal] n'a fait qu'établir des modalités particulières pour la perception des droits de concession [...] ». Il convient d'insister sur le fait que son instauration doit être antérieure à la conclusion du contrat de concession funéraire. Il ne peut, en effet, être imposé au concessionnaire d'acquitter une telle taxe si elle n'existait pas lors de l'acquisition de la parcelle ni dans l'acte de concession lui-même ni dans le règlement du cimetière (Circ. n° 74-434 du 9 août 1974). Il est possible d'observer enfin d'une part, que le paiement du prix est sans conséquence sur la qualité de titulaire de la concession puisque seule compte en effet la désignation des parties dans l'acte. Le fait qu'une autre personne que le concessionnaire⁶⁰ ou que l'un seulement des co-titulaires⁶¹ ait payé le prix de la concession est sans influence. D'autre part, concernant la possibilité de payer le prix en plusieurs échéances alors que le Code (art. L. 2223-15) évoque le paiement d'un capital, le ministre de l'intérieur⁶² a indiqué à un parlementaire que: «Par ailleurs, l'article L. 2223-15 du code général des collectivités territoriales dispose que « les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal». Au regard du droit funéraire il n'existe aucun motif permettant à une collectivité locale de refuser de délivrer une concession au motif que l'acquéreur demande un paiement échelonné. Toutefois, le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, et notamment son article 23, oblige la commune à inscrire à son budget l'intégralité du montant dû, et le maire en qualité d'ordonnateur, à émettre l'ordre de recette correspondant constitué par un titre de perception. Le maire ne peut donc accepter le fractionnement de la créance de la collectivité. Il convient cependant de rappeler que l'article 11

du décret du 29 décembre 1962 précité précise quant à lui : «les comptables publics sont seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre.». S'agissant du règlement effectif par le débiteur de la somme due à la commune, l'octroi de délais ou de facilités de paiement relève donc de la compétence des comptables qui les accordent sous leur responsabilité aux personnes en difficulté, en recherchant la meilleure adéquation entre le montant des sommes dues et les ressources dont les débiteurs disposent. Il appartient en effet à ces derniers d'examiner Une demande éventuelle de délais si la situation pécuniaire du débiteur le justifie.».