

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION PATRIMONIALE DU CIMETIÈRE

Comme le rappelait le professeur Jacques Georget (1), « le cimetière est un lieu où doit se manifester le sentiment le plus pur ». Il est également un espace qui peut receler d'importantes richesses patrimoniales et architecturales que la commune souhaite légitimement valoriser. Néanmoins, le maire, titulaire du pouvoir de police du cimetière, est relativement démuné face aux prérogatives des titulaires des concessions funéraires dont la valorisation est souhaitée. Il convient alors de mobiliser d'autres techniques juridiques, voire d'autres législations que le droit funéraire, pour protéger ce patrimoine.

L'alinéa premier de l'article L. 2223-13 du Code général des collectivités territoriales précise que « les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux » (2).

La jurisprudence a précisé les droits dont disposaient les titulaires de sépultures particulières dans les cimetières en indiquant qu'ils pouvaient également installer une clôture autour des concessions (3) ou y effectuer des plantations (4).

Il peut être utile de rappeler que, dans la très grande majorité des cas, la construction des caveaux, tombaux et monuments funéraires n'impliquait pas l'obtention d'un permis de construire (5). En effet l'ancien article R. 421-1 du Code de l'urbanisme disposait que : « En vertu du quatrième alinéa de l'article L. 421-1 n'entrent pas dans le champ d'application du permis de construire, notamment, les travaux ou ouvrages suivants : (...) 6. Les statues, monuments ou œuvres d'art, lorsqu'ils ont une hauteur inférieure ou égale à 12 m au-dessus du sol et moins de 40 m³ de volume ; (...) ». N'étaient donc pas soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire les monuments funéraires, dès lors qu'ils ne remplissaient pas les deux conditions cumulatives indiquées dans cet article R. 421-1 (6).

Désormais, l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme, issu du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2007, dispense de toute autorisation, au titre du droit de l'urbanisme, « les caveaux et monuments funéraires situés dans l'enceinte d'un cimetière » (7). Il convient d'observer que les caveaux et monuments fu-

néraires situés dans l'enceinte des cimetières (8) sont dispensés de toute formalité, sauf lorsque les constructions sont implantées dans un secteur sauvegardé ou un site classé. Par surcroît, si les restrictions au droit de construire sont rares sur le fondement des pouvoirs de police du maire, peuvent intervenir d'autres législations qui limiteront ce droit (v. *infra*).

Naturellement, la présence de la parcelle octroyée dans le domaine public communal (9) interdit de considérer que le titulaire d'une concession jouit juridiquement d'un véritable droit de propriété sur le terrain concédé ; cependant, à la différence des autres contrats portant occupation du domaine public, la concession funéraire n'est ni précaire ni révocable (10). Par ailleurs, a été reconnu au profit du concessionnaire un droit réel immobilier d'une nature particulière (11) qui bénéficie d'un régime très protecteur s'apparentant souvent à celui du droit de propriété.

En revanche, à la différence de la parcelle concédée, le concessionnaire jouit d'un véritable droit de propriété sur les ouvrages réalisés sur la concession (12). Concernant ces constructions sur les concessions funéraires, il convient de distinguer deux libertés dont jouissent les titulaires de sépultures particulières ; d'une part, la liberté de recourir au constructeur de leur choix et, d'autre part, la liberté de construire proprement dite.

Bien que, conformément à la circulaire n° 76-160 du 15 mars 1976 (13), une commune peut décider de procéder à la construction anticipée de caveaux qui seront vendus aux familles avec les

[1] J. Georget, « Notre dépouille mortelle » - AJDA 1963, p. 607.

[2] Sur le régime juridique de ces contrats administratifs que sont les concessions funéraires, v. notamment : F. Moderne, « Le droit des concessions funéraires » : *Quot. jur.* 25 nov. 1980, p. 3 ; C. Laviolle, « Domanialité publique et concessions de sépultures » : LPA 29 mars 1985, p. 8 ; D. Dutrieux, « Le régime juridique des concessions funéraires » : *La lettre du cadre territorial 2011* ; C. Saujot, *La mort : notre destin*, L'Harmattan, 2012.

[3] CE, 1^{er} juill. 1925, Bernon : Lebon 1925, p. 627.

[4] CE, 23 déc. 1921, Auvray-Rocher : Lebon 1921, p. 1092 ; si, pour des raisons d'hygiène ou de sécurité, le maire peut prescrire l'abattage ou l'élagage des arbres de haute tige, il ne peut cependant y procéder d'office - CE, 19 avr. 1917, Dame de Suremain : Lebon 1917, p. 347.

[5] D. Mastin, *Cimetières et opérations funéraires*, Sofiac, 1997, p. 300 - F. Dupont-Marillia, *Le cimetière communal*, Éditions de La vie communale, 1998, p. 54.

[6] V. Y. Jégouzo (dir.), *Droit de l'urbanisme*, coll. Dalloz Action, éd. Dalloz et Le Moniteur, 2000, n° 6308, p. 818.

[7] E. Aubin et I. Savarit-Bourgeois, *Cimetières, sites cinéraires et opérations funéraires*, coll. Les indispensables, 6^e éd., Berger-Levrault, 2011, p. 647.

[8] C. urb., art. R. 421-2, 1.

[9] CE, 28 juin 1935, Marécar : Lebon 1935, p. 734.

[10] CE, ass. 21 oct. 1955, Demoiselle Méline : Lebon 1955, p. 491.

[11] T. confl., 6 juill. 1981, Jacquot c/ commune de Maixe : Gaz. Pal. 1982, p. 290, note M. Melin - T. confl., 4 juill. 1983, François : Lebon 1983, p. 539 ; la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, créant des droits réels immobiliers sur les biens du domaine public [art. 13-I], ne s'applique pas aux concessions funéraires ; v. sur cette question : E. Boehler, « Le droit du concessionnaire de sépulture après la loi du 5 janvier 1998 » : *Dr. adm.* mai 1991, p. 1 ; v. également : Rép. min. n° 47007 : JOAN Q 26 oct. 1992, p. 4920.

[12] V. notamment : E. Boehler, « De la réparation du dommage causé par la ruine d'un monument funéraire » : LPA 2 nov. 1990, p. 4.

[13] G. d'Abbadie et C. Bourriot, *Code pratique des opérations funéraires*, Le Moniteur, 2000, 2^e éd., p. 757, 860 et 861.

concessions de terrains, il convient d'insister non seulement sur le fait que les familles doivent pouvoir acquérir des concessions libres de toute construction préalable, mais encore sur la faculté dont elles bénéficient de faire appel à un entrepreneur de leur choix pour la construction d'un caveau. De même, le libre choix du constructeur est protégé par l'existence d'un principe posé par la jurisprudence de liberté d'accès au cimetière des entreprises (14).

La commune se voit limitée, *a priori*, pour toute velléité de protéger, au sens patrimonial du terme, le cimetière et les monuments en raison des droits dont jouissent les titulaires de concessions funéraires.

I. La protection obérée par les prérogatives des concessionnaires

Le droit de construction, quant à lui, ne peut en aucun cas être limité *a priori* par l'autorité municipale. Le droit de construction semble en effet être absolu, un concessionnaire pouvant faire construire un caveau, même si l'emplacement de la concession se situe dans une partie du cimetière où les inhumations se font en pleine terre (15), si ce n'est au moyen de l'utilisation de ses pouvoirs de police par le maire, mais alors uniquement dans le cadre des missions pour lesquelles ces pouvoirs lui ont été dévolus. Comme le rappellent M. Aubin et M^{me} Savarit-Bourgeois (16), s'il appartient au maire de déterminer les dimensions et les hauteurs des monuments funéraires, il ne peut le faire qu'en vue de sauvegarder l'un des intérêts constitutifs des objectifs de la police spéciale que constitue la police des cimetières (17). Ainsi, par exemple, quand il édicte le règlement du cimetière, le maire ne peut, si ce n'est pour des motifs liés principalement à des questions d'hygiène et de sécurité, définir les caractéristiques des monuments qui peuvent être construits ou soumettre les constructions à une autorisation préalable, interdire les emblèmes religieux, plantations ou clôtures, ou en limiter la hauteur pour des raisons esthétiques... De même, une mesure visant à imposer à l'acquéreur d'une concession l'obligation d'y cons-

truire un caveau dans un certain délai est indubitablement illégale, si elle n'est pas fondée sur des considérations liées à l'hygiène ou la sécurité du cimetière.

Bien qu'il soit parfaitement concevable que l'autorité municipale s'intéresse à l'esthétique du cimetière (18), le juge administratif refuse absolument que les pouvoirs de police puissent être utilisés à cette fin (19), même si la nature de la construction réalisée révèle l'esprit pour le moins « farfelu » du concessionnaire (20). Le tribunal administratif de Lille a d'ailleurs étendu cette interdiction aux contrats portant occupation des cases de columbarium (21).

Le maire est donc strictement limité à l'ordre et la décence du cimetière lorsqu'il édicte une mesure de police (22). Il va ainsi légalement interdire la construction d'un monument dont les caractéristiques et les dimensions font courir un risque pour la sécurité des usagers du cimetière. La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, tout en maintenant le droit de construire des monuments et caveaux (23), permet d'introduire la première restriction au droit de construire dans l'article L. 2223-12-1 qui prévoit que « le maire peut fixer des dimensions maximales des monuments érigés sur les fosses ». Seuls des motifs de police ne semblent cependant être susceptibles de motiver un tel dispositif, les considérations esthétiques ne pouvant animer l'autorité chargée de cette police spéciale du cimetière. En effet, cet article L. 2223-12-1 — faute de disposition expresse en ce sens (24) — ne peut se rattacher à des motifs esthétiques, contrairement à ce qu'avait initialement prévu la proposition de loi à l'origine du texte promulgué le 19 décembre 2008 (25). De même, en raison de la nature du sol, des considérations de salubrité — et seulement celles-ci — pourront lui permettre d'imposer la construction de caveaux étanches sur tout ou partie du cimetière.

Bien qu'évoquée par le professeur Fernand Bouyssou dans sa note sous l'arrêt du Conseil d'État en date du 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne*, l'intervention du conseil municipal au titre de la gestion

[14] CE, 29 avr. 1904, *Sieur Adam - Lebon 1904*, p. 347 - CE, 19 févr. 1915, *Govin et Bouchet - Lebon 1915* p. 42 - CE, 15 mars 1974, *Pasquis - RD publ. 1975*, p. 519, v. également D. Dutrieux, « L'accès au cimetière » - *Le Journal des maires juill.-août 2000*, p. 65.

[15] T. conf., 25 nov. 1963, *Cne de Saint-Just-Chaleysin - JCP G 1964*, II, n° 13493, note J.-M. Auby - CE, 8 nov. 1993, *Ets Sentilles c/ Commune de Sère-Rustaing - Lebon, Tables 1993*, p. 657.

[16] *Cimetières, sites cinéraires et opérations funéraires, ouvrage préc.*, p. 647.

[17] CE, 21 janv. 1910, *Gonot, curé de Perrigny-sur-Armançon - Lebon 1910*, p. 49, concl. G. Saint-Paul - CE, 30 juill. 1915, *Flaget - Lebon 1915*, p. 261.

[18] J.-F. Auby et A. Ekam, « La gestion des cimetières en France : problèmes et perspectives » - *LPA 4 oct. 1995*, p. 19.

[19] CE, 18 févr. 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne - Lebon 1972*, p. 153 ; *JCP G 1973*, II, 17446, note F. Bouyssou ; *TA Montpellier*, 13 nov. 1979, *Allemandi - Lebon 1979*, p. 541 - CE, 11 mars 1983, *Commune de Bures-sur-Yvette - Lebon 1983*, p. 104.

[20] V. par exemple la construction d'une pyramide au Père-Lachaise : E. Pauly, « La pyramide du louf » - *Libération 8 sept. 1998*, v. également : H. Jouanneau, « Peut-on tout construire dans un cimetière ? » - *Gaz. cnes 12 juin 2000*, p. 30 - A. Echkenazi, « Drôles de dalles » - *L'Express 2 nov. 2000*, p. 38.

[21] *TA Lille*, 30 mars 1999, *M^{me} Tillieu c/ Commune de Mons-en-Baroeul* ; v. D. Dutrieux, « Le régime juridique du contrat de concession d'un emplacement dans un columbarium » - *LPA 2 juin 1999*, p. 17.

[22] *Sur la police du cimetière et son étendue*, M. T. Viel, *Droit funéraire et gestion des cimetières*, coll. *Administration locale*, 2^e éd., Berger-Levrault, 1999, p. 264

[23] CGCT, art. L. 2223-13

[24] v. J.-R. Lecerf, *Rapport n° 119 [2008-2009]*, déposé le 3 décembre 2008 sur le bureau du président du Sénat, p. 30.

[25] V. notamment D. Dutrieux, « Du droit de construire un caveau et de l'impossibilité de s'y opposer en raison d'un projet d'aménagement communal », note sous *TA Lille*, 24 févr. 2011, n° 0807110 - *LPA 19 juill. 2011*, p. 18.

de cet espace partie intégrante du domaine public qu'est le cimetière — et qui pourrait à ce titre, contrairement au pouvoir de police du maire, poursuivre un objectif esthétique — paraît juridiquement peu probable en raison du caractère extensif de la police au sein du cimetière. En effet, avec l'arrêt *Cauchoux*, le juge administratif a procédé à une extension des pouvoirs de police du cimetière du maire au détriment de la compétence en matière de gestion de cette parcelle du domaine public (26). Dès lors, les pouvoirs de police englobent ce qu'il conviendrait de qualifier de « pouvoirs de gestion du domaine public » en dehors de cet espace public particulier qu'est le cimetière. Certains auteurs expliquent cet élargissement de compétence au profit du maire par la nécessité, pour le juge, de protéger la liberté des particuliers dans le cimetière et le droit qu'ils possèdent d'honorer leurs morts. En effet, dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire est limité par leur objet — maintien de l'ordre, neutralité et décence — alors que la gestion d'une parcelle du domaine public permet de poursuivre d'autres objectifs d'intérêt général (27).

Ainsi, la commune semble particulièrement démunie face aux droits dont disposent les titulaires des concessions funéraires et les limites que connaît le maire pour l'utilisation de ses pouvoirs de police. Dès lors, la poursuite d'une politique efficace de protection patrimoniale du cimetière municipal pourrait paraître vaine.

C'est cependant oublier deux éléments.

Le premier a trait à la possibilité pour la commune de mettre en œuvre une efficace politique de reprise des concessions échues et/ou abandonnées. En effet, l'utilisation des procédures applicables provoque, *in fine*, un retour dans le patrimoine communal des sépultures concernées. La commune se trouve alors libre de conserver les monuments qu'elle entend valoriser, voire de céder ces monuments à de futurs concessionnaires en leur imposant, à titre contractuel, une remise en état ou certains travaux sur le monument à préserver.

Le second élément, quant à lui, réside dans l'intervention des pouvoirs publics sur les concessions au titre des législations protégeant — *lato sensu* — les monuments historiques, afin de permettre que les prérogatives dont jouissent les particuliers, pour l'exercice de cette importante liberté publique que constitue le culte des morts, ne viennent mettre en péril de véritables richesses historiques et architecturales trop souvent ignorées.

II. La protection par l'utilisation des procédures de reprise

L'administration municipale, dans l'optique d'une bonne gestion du cimetière, devra faire en sorte, d'une part, qu'un terrain non renouvelé fasse rapidement retour à la commune afin de pouvoir être de nouveau cédé et, d'autre part, qu'une concession perpétuelle non entretenue puisse être reprise afin que son état ne vienne pas nuire à l'aspect général du cimetière et, surtout, à la sécurité et à l'hygiène de ce dernier. Si la motivation première réside dans la recherche d'une « surface » à nouveau disponible pour de futures concessions ou dans la volonté de faire disparaître dangers et nuisances, la politique de reprise peut également avoir une visée patrimoniale. Deux procédures peuvent ainsi être mises en œuvre (28).

Tout d'abord, si le renouvellement n'a pas été demandé dans les deux ans, le terrain fait retour à la commune « sans aucune formalité », le maire n'étant même pas tenu « de prendre un arrêté » (29). Ainsi, la commune va reprendre le terrain, quel que soit son état, sans la moindre mesure préalable de publicité (à moins que le règlement du cimetière ne prévoie en la matière une obligation supplémentaire). En pratique, les communes cherchent souvent, sans qu'elles en aient l'obligation, à contacter le titulaire de la concession arrivée à échéance, afin de lui proposer le renouvellement. La simplicité de cette procédure s'oppose à la « lourdeur » de la procédure de reprise pour état d'abandon. La solution s'explique naturellement par le fait que, dans l'hypothèse des concessions non renouvelées, le concessionnaire et ses successeurs ont disposé d'un délai supplémentaire de deux années pour solliciter le renouvellement (30).

Ainsi, la commune est peut-être d'ores et déjà propriétaire de concessions sur lesquelles sont érigés des monuments qu'elle envisage de protéger ou, à l'inverse, à proximité d'autres sépultures qu'elle souhaite « valoriser » en faisant disparaître des constructions plus grossières ou son intérêt patrimonial.

Ensuite, plus complexe, la seconde procédure traduit le non-respect de son engagement par la commune. Il convient en effet de garder à l'esprit qu'en mettant en œuvre la procédure de reprise pour état d'abandon, la commune ne respecte pas la durée pour laquelle la concession a été délivrée. Dès lors, les textes entourent cette procédure d'un très grand formalisme auquel s'ajoutent de nombreuses mesures de publicité (31). Au préalable, bien que la lecture des textes (32) invite à penser que la procédure ne concerne que les concessions perpétuelles, celle-ci s'applique pourtant à toutes les

[26] CE, 20 févr. 1946, *Cauchoux* : *Lebon* 1946, p. 53

[27] V. notamment, M.-T. Viel, « Droit funéraire et gestion des cimetières », ouvrage préc., p. 272.

[28] V. sur ces procédures, D. Dutrieux, « Opérations funéraires » : *J.-Cl. administratif*, fasc. 150-30, § 177 et s.

[29] CE, 26 juill. 1985, *Lefèvre et a.* : *Lebon* 1985, *Tables*, p. 524 – CE, 20 janv. 1988, *Chemin-Leblond c/ Ville Paris* : *Dr. adm.* 1988, *comm.* 128

[30] CGCT, art. L. 2223-15.

[31] CGCT, art. L. 2223-17 et L. 2223-18 et art. R. 2223-12 à R. 2223-23

[32] Notamment CGCT, art. R. 2223-12

concessions d'une durée de trente ans et plus (33). L'utilisation de cette procédure n'est nullement obligatoire pour la commune. Toutefois, la non-utilisation de la procédure, alors que la commune connaît l'état d'abandon et les risques que fait courir cet état, est susceptible d'engager la responsabilité de la commune pour les dommages que provoquerait cette concession.

La mise en œuvre de la procédure (qui s'applique également aux espaces concédés pour le dépôt ou l'inhumation des urnes) (34) implique tout d'abord que soient réunies deux conditions cumulatives : d'une part, la procédure ne peut intervenir (35) qu'à l'issue d'une période de trente ans (toutefois, la reprise est impossible dans les dix années consécutives à la dernière inhumation dans la concession) (36) et, d'autre part, la concession doit avoir « cessé d'être entretenue » (37).

Dans trois hypothèses, la procédure est toutefois soit modifiée soit prohibée. Il existe d'abord une procédure de reprise particulière pour certaines concessions dans les cimetières des communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (38). Ensuite, la procédure ne peut pas intervenir avant un délai de cinquante ans pour les concessions des personnes dont l'acte de décès porte la mention « Mort pour la France » en application des articles L. 488 et L. 489 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (39).

Enfin, lorsque les concessions sont entretenues par une commune ou un établissement public, en exécution d'une donation ou d'une disposition testamentaire, le recours à la procédure de reprise pour état d'abandon est impossible (40).

Une fois les procédures de reprises utilisées, la revente des concessions est prévue par l'article R. 2223-21 du Code général des collectivités territoriales qui dispose que les terrains occupés par les concessions reprises peuvent faire l'objet d'un nouveau contrat de concession seulement lorsque les prescriptions des articles L. 2223-4, R. 2223-6, R. 2223-19 et R. 2223-20 ont été observées.

Ainsi, l'article R. 2223-20, auquel fait référence l'article R. 2223-21 précité, prévoit expressément l'enlèvement des monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession ainsi que l'exhumation des restes des personnes inhumées.

Néanmoins, l'exhumation des restes présents dans une concession constitue donc la seule condition indispensable pour que la commune puisse concéder à nouveau le terrain repris. Ce principe affirmé par le juge est rappelé par le ministre de l'Intérieur (41).

En application des principes de la loi du 15 juillet 1975 aujourd'hui codifiée dans le Code de l'environnement, l'opérateur chargé de l'exhumation des restes présents dans les concessions reprises sera tenu, outre la gestion des restes des défunts (42), d'éliminer les déchets (principalement débris de monuments et surtout débris de cercueils) provenant de son activité. Cet opérateur est en effet, au sens du Code de l'environnement, le producteur du déchet (43). Lorsqu'elle a recours à un opérateur pour des reprises administratives, la commune prend soin de rappeler expressément ces obligations dans le cahier des charges, le prix de l'opération devant prendre en compte le coût de l'élimination des déchets.

Les nomenclatures applicables aux déchets dangereux n'ont pas répertorié les déchets de cimetière. Pour leur élimination, ils peuvent donc en théorie suivre le circuit des déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières (44).

Il conviendra donc, afin de revendre l'espace, de reprendre matériellement la concession qui pourra, à l'issue de cette opération, être accordée à un nouveau titulaire (45). Il importe de relever que la chambre criminelle de la Cour de cassation a rappelé qu'au cours de ces travaux de reprise matérielle, le corps et la sépulture sont toujours protégés par le délit d'atteinte à l'intégrité du cadavre et de violation de sépulture visés à l'article 225-17 du Code pénal (46).

[33] Rép. min. n° 11166 : JOAN Q 26 sept. 1994, p. 4787, v. sur les différentes durées des concessions et leur explication historique, D. Dutrieux, « La durée des concessions funéraires octroyées dans les cimetières » : LPA 5 févr. 2013, p. 3.

[34] CGCT, art. R. 2223-23-2

[35] CGCT, art. L. 2223-17

[36] CGCT, art. R. 2223-12

[37] CGCT, art. L. 2223-17, v. la notion d'état d'abandon explicitée par le ministre de l'Intérieur : Rép. min. n° 12072 : JO Sénat Q 11 nov. 2010, p. 2966, JCP A 2010, act. 949, obs. D. Dutrieux

[38] CGCT, art. L. 2542-27

[39] CGCT, art. R. 2223-22

[40] CGCT, art. R. 2223-23

[41] TA Pau, 14 décembre 1960, Sieur Loste - Lebon 1960, p. 838, Rép. min. n° 53601 : JOAN Q 23 juill. 2001, p. 4298.

[42] Essentiellement des ossements qui iront à l'ossuaire ou qui, en l'absence d'opposition connue ou attestée, pourront faire l'objet d'une crémation : D. Dutrieux, « La fin de crémations administratives ? » : AJDA 14 juin 2010, p. 1130, D. Dutrieux, « Simplification et amélioration de la qualité du droit : les apports à la législation funéraire » : JCP A 27 juin 2011, 2228, p. 17.

[43] Art. L. 541-2

[44] CGCT, art. L. 2224-14

[45] CGCT, art. L. 2223-15 et R. 2223-21.

[46] Cass. crim., 25 oct. 2000, n° 00-82152, Collectivités-Intercommunalité 2001, comm. 139, note D. Dutrieux.

À côté de l'exhumation ci-dessus évoquée, cette reprise matérielle se traduit également par l'enlèvement des monuments, signes funéraires et caveaux. Or, et c'est essentiel dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de conservation du patrimoine, à l'exception du principe du respect dû au mort (qui va imposer à la commune de faire disparaître les inscriptions susceptibles de permettre la connaissance des anciens propriétaires), la commune connaît une totale liberté pour détruire, utiliser ou vendre les monuments, signes funéraires et caveaux présents sur les concessions reprises (47). En outre, les recettes générées ne sont nullement affectées au cimetière (48). Dans un arrêt du 13 décembre 2004, la cour administrative d'appel de Marseille est venue confirmer la doctrine administrative et l'avis du Conseil d'État de 1992 concernant la libre disposition des monuments et caveaux présents sur les concessions reprises par les communes (49).

Ainsi, une commune a toute liberté, pour des raisons historiques ou esthétiques, d'engager la procédure de reprise, mais ne pas procéder à la reprise matérielle de la sépulture (50) et réparer et entretenir le monument présent sur cette concession. Ce monument lui appartient désormais et elle est libre d'y réaliser tous les travaux qu'elle souhaite. Elle peut évidemment, à l'inverse, faire disparaître tous les éléments de l'ancienne concession pour laisser un terrain libre afin de valoriser la ou les tombes situées à proximité et méritant une protection ou une mise en valeur particulière.

Par ailleurs, une fois « dégravés », les monuments présents sur les concessions reprises peuvent être cédés en même temps que la concession *stricto sensu* (c'est-à-dire l'espace [surface et profondeur] concédé sur le domaine public communal) ; cette cession est libre, dès lors (51) que le « candidat » acquéreur s'est vu également proposer une concession libre de toute construction. Dans ce cadre, c'est par la voie contractuelle que peut s'organiser la politique de mise en valeur, puisque rien n'interdit de céder, gratuitement ou à un prix symbolique, le monument (et, évidemment, l'éventuel caveau sur lequel il repose), puisque existera une contrepartie pour la commune qui réside dans l'intérêt général existant dans la valorisation de l'espace public (52). C'est donc l'acte de concession (53) qui viendra imposer des mesures dont l'objectif esthétique ne peut être contesté devant les juridictions, ne s'agissant pas d'une mesure de

police et se trouvant librement consentie par le concessionnaire. Il reviendra à la commune d'introduire dans l'acte les éléments les plus précis possibles concernant les travaux à réaliser sur le monument, les délais de leur réalisation et les méthodes utilisables (voire, en raison des caractéristiques du bâtiment concerné, une liste indicative des entreprises spécialisées auxquelles il est possible d'avoir recours).

Évidemment, l'utilisation de cette technique — la plus simple — implique non seulement un parfait suivi des concessions pour connaître leur arrivée à échéance (l'outil informatique étant particulièrement performant à cet égard), mais également une connaissance « physique » du cimetière, en ce sens que les services municipaux, accompagnés de spécialistes de la conservation du patrimoine (architectes des bâtiments de France, architectes du patrimoine, conservateurs de musées, membres d'un conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement...), doivent avoir préalablement « repéré » les concessions manifestant un état d'abandon et présentant un intérêt patrimonial.

III. La protection par l'utilisation d'autres législations

Il est possible de rappeler qu'en 2000, plus de 400 cimetières ou parties de cimetières étaient protégés au titre des monuments historiques. Or, les tempêtes de la fin de l'année 1999 n'avaient pas épargné les cimetières. Beaucoup ont été touchés par les intempéries et leur remise en état, pour ce qui concerne les parties protégées, devait être effectuée avec l'appui et sous la surveillance des directions régionales des affaires culturelles et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

C'est pourquoi le ministre de la Culture et de la Communication avait opportunément rappelé certaines des règles applicables aux monuments historiques, contenues à l'époque dans la loi du 31 décembre 1913, dans une circulaire du 31 mai 2000 (54) qui, faute de figurer désormais sur le site officiel des circulaires (55), est censée être abrogée. La législation présentée a fait l'objet de modifications et de codifications qui rendent inutilisable la circulaire et expliquent qu'elle n'ait pas été reprise. Néanmoins, cette abrogation implicite n'a pas pour autant fait disparaître les principes juridiques qui en découlaient et qu'il est nécessaire de rappeler.

[47] V. sur cette question la circulaire n° 93-28 du 28 janvier 1993 [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_8675.pdf], cette circulaire reprend un important avis du Conseil d'État, CE, avis, 4 févr. 1992, Rapport Conseil d'État 1992, p. 409.

[48] C'est ce qu'indique expressément la circulaire n° 97-211, 12 déc. 1997, sur les régies municipales de pompes funèbres [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_7641.pdf].

[49] CAA Marseille, 13 déc. 2004, n° 02MA00840, Collectivités-Intercommunalité 2005, comm. 28, note D. Dutrieux.

[50] Ou de n'y procéder que partiellement en opérant l'exhumation sans ôter le monument ou, à l'inverse, en supprimant toute construction en surface mais sans procéder à l'enlèvement des restes (la concession ne pouvant toutefois pas être à nouveau cédée ; v. supra).

[51] V. infra.

[52] Ne s'agissant pas d'une entreprise, la cession gratuite n'est pas, en elle-même, illégale ; CE, 25 nov. 2009, n° 310208, Cne de Mer c/ Raoul et Pépin ; JCP A 18 janv. 2010, 2031, note M.-C. Rouault.

[53] Qui est juridiquement un contrat malgré une étrange remise en cause récente par des cours administratives d'appel ; v. notamment D. Dutrieux, « La concession funéraire est-elle encore un contrat ? », note sous CAA Bordeaux, 2 mars 2010, n° 08BX02222 ; JCP A 24 janv. 2011, 2035, p. 30.

[54] Bulletin officiel du ministère de la Culture et de la Communication, n° 119, sept. 2000, p. 30.

[55] <http://circulaires.legifrance.gouv.fr>

Il n'est pas inutile de rappeler, comme le faisait la circulaire précitée, que trois catégories peuvent être distinguées concernant les tombes et cimetières protégés :

— les tombes simples et isolées ne comportant pas de construction : ce cas est très rare. La protection a été entreprise en raison de la seule personnalité du défunt et le qualificatif de « lieu de mémoire » peut alors être utilisé, comme par exemple pour la tombe de Chateaubriand sur l'îlot du Grand Bé à Saint-Malo, classée en 1954 ;

— les cimetières militaires : la protection vise alors la préservation d'un aménagement d'ensemble remarquable lié aux souvenirs des deux guerres mondiales. Ces cas sont également rares ; on peut citer le cimetière militaire allemand de Veslud (Aisne), créé en 1917, inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques en 1999 ;

— les tombes, groupes de tombes, parties de cimetières ou cimetières entiers protégés en raison de l'intérêt historique ou artistique des ouvrages funéraires sculptés ».

Or, comme l'indiquait le ministre, la troisième catégorie, pose les plus grandes difficultés puisque la protection « porte alors sur le sol, propriété communale mais aussi sur les monuments funéraires dont les ayants droit sont très nombreux si cette protection est étendue ».

Il est en effet possible de relever, dans le Code du patrimoine, les deux procédures applicables que sont, d'une part, le classement en tant que monument historique et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (56). Dans le premier cas, il s'agit (57), des « immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public ». L'inscription (58), quant à elle, concerne les « immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation », étant précisé que « peut être également inscrit dans les mêmes conditions tout immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble déjà classé ou inscrit au titre des monuments historiques » (59). S'il n'est pas nécessaire de détailler les procédures applicables — qui peuvent d'ailleurs être accompagnées d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique — clairement présentées par le Code du patrimoine (60), il convient de relever les conséquences de ces deux procédures sur les biens concernés (61) mais également sur ceux qui les « entourent ».

Il sera néanmoins observé la particularité liée aux difficultés inhérentes à la détermination des « propriétaires » des monuments funéraires (la transmission intervenant sans acte notarial et l'indivision entre les héritiers étant perpétuelle en matière de concession funéraire), et donc au respect des obligations de notification, imposées par le Code du patrimoine. Comme l'indiquait la circulaire abrogée du ministre de la Culture du 31 mai 2000, le Conseil d'État a estimé de façon constante que les mesures de protection d'immeubles au titre des monuments historiques, classement ou inscription, ne sont pas des décisions individuelles. Il ajoute que « comme elles n'ont pas non plus le caractère d'actes réglementaires, on en déduit qu'elles sont des actes particuliers, appartenant à la même catégorie que les mesures de protection de sites ou les déclarations d'utilité publique ». Et le ministre poursuivait en indiquant que « le Conseil d'État a rejeté plusieurs recours contre des décrets de classement de sites ou d'autres actes particuliers, alors que seule la formalité de publication au journal officiel avait été effectuée, mais pas la notification. Il en résulte que, si une mesure d'inscription à l'inventaire supplémentaire est envisagée pour une partie étendue de cimetière ou sur le cimetière dans sa totalité et alors que cette mesure ne nécessite ni consultation préalable, ni accord des propriétaires, on peut considérer que la formalité de publication au journal officiel suffit à rendre l'arrêté opposable aux ayants droit ». Il demeure toutefois, d'une part, que si la protection ne porte que sur une tombe ou un petit groupe de tombes, les deux formalités de publication et de notification aux ayants droit restent indispensables, et, d'autre part, s'il s'agit d'une mesure de classement, l'accord de la commune et des ayants droit est nécessaire.

Concernant les conséquences du classement ou de l'inscription, il est possible de faire les observations suivantes. Tout d'abord, tous les immeubles — classés et inscrits — voient leur conservation sous la responsabilité du propriétaire ou, s'agissant d'une propriété publique, de l'affectataire domanial (62), étant indiqué qu'en cas de travaux, le maître d'ouvrage peut être assisté par les services de l'État (63). Lorsque les travaux d'entretien, de réparation et de mise en sécurité des immeubles classés ou inscrits (64), les études préalables, les travaux de restauration de ces immeubles ainsi que l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'assurance dommage-ouvrage font l'objet, dans les conditions prévues par les lois et règlements, d'aides

(56) V. la présentation très claire de ce dispositif par P. Planchet, « Monuments historiques », in Y. Jégouzo (dir.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, 2^e éd. Le Moniteur 2013, p. 602

(57) C. patrimoine, art. L. 621-1.

(58) C. patrimoine, art. L. 621-25.

(59) Comme l'observe P. Planchet (op. cit., p. 602), initialement, l'inscription constituait uniquement un prélude au classement mais est devenue par la suite une procédure autonome.

(60) Classement : art. L. 621-4 à L. 621-21 et art. R. 621-1 à R. 621-10 ; inscription : art. L. 621-25 à L. 621-27 et art. R. 621-53 à R. 621-59.

(61) Effets qui suivent l'immeuble en quelques mains qu'il passe, art. L. 621-29-5.

(62) Art. L. 621-29-1.

(63) Art. L. 621-29-2.

(64) Pour les immeubles inscrits, les travaux peuvent être subventionnés à hauteur de 40 % selon l'article L. 621-29.

de la part des collectivités publiques, un échancier prévoit le versement au propriétaire d'un acompte avant le début de chaque tranche de travaux (65).

Ensuite, les servitudes légales sont exclues si elles risquent de dégrader les immeubles classés (66), et toute autre servitude ne peut être acceptée sans l'agrément de l'autorité administrative (67). Néanmoins, ces hypothèses sont peu probables concernant des monuments funéraires présents sur des concessions dans un cimetière.

Concernant, enfin, l'aliénation de l'immeuble (68), l'article L. 621-29-6 impose de faire connaître au futur acquéreur l'existence du classement ou de l'inscription d'une part, et prévoit, d'autre part, une notification de cette aliénation, par celui qui l'a consentie, à l'autorité administrative, dans le délai de quinze jours (69). Il est d'ailleurs possible de rappeler que les décisions de classement ou d'inscription, de déclassement ou de radiation d'inscription sont publiées par les soins du préfet de région au fichier immobilier de la situation de l'immeuble classé ou inscrit (70). Néanmoins, la sépulture étant hors du commerce, une telle cession n'est pas envisageable de la part d'un particulier au profit d'un autre particulier ; il est cependant envisageable que la commune concède à nouveau la sépulture sur laquelle figure un monument inscrit ou classé.

Évidemment, tous les travaux réalisés sur l'immeuble inscrit ou classé (71) vont impliquer l'accord des services de l'État et, pour les immeubles inscrits, de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) dans le cadre des autorisations d'urbanisme (72). Il faut toutefois noter que le Code de l'urbanisme ignore les travaux sur les immeubles classés (les dispositions applicables figurant uniquement dans le Code du patrimoine) (73), alors qu'en quelque sorte, il prévoit indirectement l'encadrement des travaux — lorsqu'ils sont soumis à permis ou à déclaration préalable — sur les immeubles inscrits (74)

et ceux adossés aux immeubles classés (75), le régime pour ces derniers étant très proche de celui applicable aux immeubles inscrits (76). Il importe de noter qu'en application des dispositions de l'article R. 421-16 du Code de l'urbanisme, sauf travaux d'entretien ou de réparation ordinaires (77), les travaux sur un immeuble inscrit sont par principe soumis à permis de construire. En l'absence de permis de construire ou de déclaration préalable de travaux régis par le Code de l'urbanisme dans le cimetière, vont donc s'appliquer, pour tous les immeubles (classés, inscrits ou adossés à un immeuble classé), les dispositions du Code du patrimoine (78).

Par ailleurs, l'existence d'un classement ou d'une inscription connaît d'importantes conséquences pour les immeubles situés aux abords. Plus précisément, vont faire l'objet d'un régime spécial en matière de travaux, les immeubles situés dans le champ de visibilité d'un immeuble inscrit ou classé. En effet, selon l'alinéa 4 de l'article L. 621-30 du Code du patrimoine, est considéré « comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre déterminé par une distance de 500 mètres du monument » (79). Par ailleurs, lorsque les travaux sont soumis à permis ou déclaration préalable, l'autorisation imposée par l'article L. 621-31 est remplacée par l'autorisation d'urbanisme ayant fait l'objet d'un accord de l'ABF. Une fois encore, s'agissant d'un cimetière, ces dispositions ne s'appliquent pas puisque le Code de l'urbanisme n'est pas applicable pour les caveaux et monuments dans un tel lieu (80). Les travaux doivent être autorisés par le préfet qui dispose de quarante jours avec contestation possible de sa décision devant le ministre de la Culture, dans le cadre d'un recours hiérarchique selon la technique dite du recours administratif préalable obligatoire (81).

[65] Art. L. 621-29-4.

[66] Art. L. 621-16.

[67] Art. R. 621-49.

[68] Outre la transmission des études et des documents afférents aux travaux de conservation ou de restauration réalisés sur l'immeuble au nouveau propriétaire ; art. L. 621-19-3.

[69] Art. R. 621-84 « Toute aliénation d'un immeuble classé ou inscrit est notifiée, dans les 15 jours de sa date, au préfet de région, par celui qui l'a consentie. La notification mentionne le nom et le domicile du nouveau propriétaire ainsi que la date de l'aliénation »

[70] Art. R. 621-80.

[71] Qui se trouvent soumis à un contrôle scientifique et technique des services de l'État en application d'un décret n° 2009-750 du 22 juin 2009, codifié depuis 2011 dans la partie réglementaire du Code du patrimoine, art. R. 621-63 et s

[72] Art. L. 621-31 et L. 621-32

[73] Art. L. 621-9 et art. R. 621-11 et s.

[74] Art. L. 621-27.

[75] Art. L. 621-30.

[76] P. Planchet, op. cit., p. 605.

[77] C. urb., art. R. 421-8

[78] Art. L. 621-9, L. 621-27, L. 621-30 et L. 621-32-II ; autorisation du préfet de région

[79] V. sur le périmètre de protection et la règle de la covisibilité, P. Planchet, « Abords », in Y. Jégouzo (ss dir.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique, préc.*, p. 13-14.

[80] C. urb., art. R. 421-2, v supra

[81] C. patrimoine, art. L. 621-32-II.

Enfin, les constructions et objets présentant un intérêt patrimonial peuvent être démontés par la commune (par exemple à l'issue d'une procédure de reprise lorsqu'il s'agit de réaménager l'espace), et se trouver concernés par la procédure de protection des articles L. 622-1 et suivants du Code du patrimoine relative aux objets mobiliers (meubles proprement dits et immeubles par destination), dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt public et qui peuvent également être classés monuments historiques.

Demeure éventuellement une dernière hypothèse de protection par la création d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, outil juridique qui a succédé, avec la loi n° 2010-788 du 10 juillet 2010, à la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Néanmoins, force est d'admettre que la procédure semble réservée à l'hypothèse où un cimetière comprendrait de très nombreuses tombes à protéger. Cette aire (82) demeure en matière de protection patrimoniale très efficace puisqu'un avis conforme de l'ABF (un recours hiérarchique étant toutefois prévu devant le préfet de région), délivré dans le mois (le silence valant acceptation), s'impose pour les travaux.

Logiquement, la mise en œuvre de ces procédures, beaucoup plus lourdes et contraignantes, implique une action concertée entre les services de la commune et l'autorité compétente de l'État. La circulaire précitée du 31 mai 2000 prévoyait d'ailleurs que « le moyen le plus approprié d'une collaboration à privilégier est la conclusion de conventions de gestion État-commune ». Il demeure qu'au niveau communal, une modification efficace du règlement du cimetière pour réglementer les autorisations de travaux ne répondant pas au Code de l'urbanisme va s'imposer.

Sauf politique particulièrement active de la commune en matière de reprise et mobilisation d'un budget pour réhabiliter les constructions présentes sur ces concessions, force est toutefois d'admettre que la commune demeure particulièrement dépendante de la bonne volonté des services de l'État à mettre en œuvre une valorisation de tout ou partie du cimetière, alors que les délais pour exprimer les avis requis sont toujours jugés trop courts par l'ABF..

Damien DUTRIEUX

*Maître de conférences associé à l'université de Lille 2
(Centre « Droits et perspectives du droit »)
Consultant au CRIDON Nord-Est*

[82] C. patrimoine, art. L. 642-1 et s.



Formules d'abonnement

- ? **version papier** | 260 numéros de la revue
FRANCE 110 € TTC* (91,97 € HT*) UNION EUROPÉENNE 295 €* AUTRE 595 €*
- ? **version en ligne** | un accès illimité pendant un an à tous les articles de la revue parus depuis 1995 sur textenso.fr
FRANCE 214,08 € TTC* (179 € HT*) ÉTRANGER 179 €*
- ? **version papier + en ligne**
FRANCE 228,40 € TTC* (190,97 € HT*) UNION EUROPÉENNE 394 €* AUTRE 694 €*
- ? **version papier + cd-rom** (l'ensemble du rédactionnel des Petites affiches publié depuis 11 ans)
FRANCE 223 € TTC* (186,45 € HT*) UNION EUROPÉENNE 379 €* AUTRE 695 €*
- ? **version papier + en ligne + cd-rom**
FRANCE 327,40 € TTC* (273,75 € HT*) UNION EUROPÉENNE 519 €* AUTRE 819 €*

*Tarifs 2013

Informations 01 56 54 42 10 ou sur textenso-editions.fr

Petites **affiches**

textenso éditions