

CHAPITRE IV - LA PROTECTION DU CIMETIÈRE

Espace sacralisé, lieu de recueillement des familles, lieu d'art, d'histoire et de mémoire d'une commune, les qualificatifs du cimetière sont innombrables. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la protection du cimetière soit minutieusement organisée. L'existence de servitudes administratives pèse sur les propriétaires voisins et un régime de police administrative permet d'assurer le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publics.

SECTION 1 - LES SERVITUDES AUX ABORDS DES LIEUX D'INHUMATION

A - LES SERVITUDES AUX ABORDS DES CIMETIÈRES PRIVÉS

1. Les contraintes pesant sur les lieux d'inhumation privés

76. Si les servitudes instituées pour des raisons sanitaires ou pour permettre de disposer de terrains destinés à d'éventuels agrandissements, autour des nouveaux cimetières transférés (art. L 2223-5), ne sont pas applicables aux sépultures situées sur un terrain privé (circulaire n° 78-195 du 10 mai 1978), de fortes contraintes pèsent toutefois sur les lieux d'inhumation privés.

Les contraintes liées au statut juridique de la sépulture. Depuis longtemps, la Cour de cassation a posé le principe selon lequel « les tombeaux et le sol sur lequel ils sont élevés, que ce soit en cimetière public ou en cimetière privé, sont en dehors des règles du droit sur la propriété et la libre disposition des biens et ne peuvent être considérés comme ayant une valeur appréciable en argent ». La Haute juridiction a également précisé que « cette sépulture, par son inaliénabilité et son incessibilité et son imprescriptibilité se [trouve] réservée de droit, ainsi que la voie d'accès qui en [est] l'accessoire » (Cass. civ., 11 avril 1938 : DH 1938. 321).

Un bien hors commerce. La vente d'un terrain privé ne peut donc jamais porter sur les sépultures qui pourraient s'y trouver. Ces biens sont en effet hors commerce et appartiennent en indivision aux seuls héritiers du défunt, qui sont fondés à mener en justice une action en revendication de propriété afin de préserver leurs intérêts (Cass.,

19 juin 2002, n° 01-01201, Bull. civ. III, n° 145). Les héritiers sont autorisés à céder leurs droits au profit de l'un ou de plusieurs d'entre eux, mais en aucun cas à des tiers (Cass., 17 mai 1993, n° 91-15780).

Un droit réel immobilier. Le droit attaché aux sépultures instituées sur des propriétés privées constitue un droit réel immobilier, inopposable aux tiers en l'absence de publication, dans la mesure où seules les choses qui ne dérogent pas à l'ordre public peuvent faire l'objet de conventions (C. civ., art. 1128). Toutefois, l'acquéreur d'un ensemble immobilier sur lequel se trouve une sépulture non mentionnée dans l'acte de vente et n'ayant pas fait l'objet d'une publication est en droit de demander au vendeur l'exécution complète de son obligation de délivrance et d'obtenir la libération du bien et le transfert de la sépulture en un autre lieu (Cass., 1^{er} mars 2006, n° 05-11327).

Les conséquences en cas de vente du bien immobilier. Dans le cas où une vente intervient, le nouveau propriétaire a l'obligation de :

- continuer à entretenir les tombes sans pouvoir y faire aucune autre intervention, sous peine de lourdes sanctions judiciaires (CA Amiens, 28 octobre 1992, Rec. D. 1993. 370, note Plateau) ;
- s'abstenir de toute dégradation ; le fait de déplacer une sépulture existante, une urne cinéraire ou un monument édifié à la mémoire d'un défunt, même de manière non intentionnelle, est constitutif d'un délit de violation de sépulture puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende, ces peines pouvant aller jusqu'à 2 ans d'emprisonnement et à 30 000 € d'amende lorsque les infractions ont été accompagnées d'atteinte à l'intégrité du cadavre (C. pén., art. 225-17).

Le traitement des demandes d'exhumation. La réalisation d'une exhumation avant la vente de l'immeuble n'est pas toujours réalisable dans la mesure où, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'exhumation, l'autorité administrative compétente doit s'assurer, au vu des pièces fournies par le demandeur, de la réalité du lien familial dont il se prévaut et de l'absence de parent plus proche du défunt que lui. Il appartient au demandeur d'attester sur l'honneur qu'il n'existe aucun autre parent venant au même degré de parenté que lui ou, si c'est le cas, qu'aucun d'eux n'est susceptible de s'opposer à l'exhumation sollicitée. L'administration, quant à elle, n'a pas à vérifier l'exactitude de cette attestation mais elle doit en revanche, lorsqu'elle a connaissance d'un désaccord sur cette exhumation exprimé par un ou plusieurs autres parents venant au même degré de parenté que le pétitionnaire, refuser l'exhumation, en attendant le cas échéant que l'autorité judiciaire se prononce (CE, 9 mai 2005, *Rabau*, n° 262977 ; JCP 2005. II. 10131, note Dutrieux).

2. Les servitudes de passage affectant les lieux d'inhumation privés

77. Au-delà de ces contraintes légales, une sépulture en terrain privé crée une servitude de passage au profit de la famille du défunt et permet ainsi à ceux qui le souhaitent de venir se recueillir sur le lieu d'inhumation après la vente du bien immobilier.

Ce droit ne peut en aucun cas être remis en cause, même s'il n'a pas été exercé pendant plus de 30 ans (*JO Sénat*, 19.10.2006, question n° 23507, p. 2665). Ce régime est applicable aux cercueils, mais aussi aux urnes inhumées dans une propriété particulière (*JO AN*, 23.08.2011, question n° 101820, p. 9041).

B - LES SERVITUDES AUX ABORDS DES CIMETIÈRES PUBLICS

Le cimetière est une dépendance du domaine public (CE Sect., 28 juin 1935, *Mougamoudousadagnetoullah, Marécar*, Rec. p. 734 ; RDP publ. 1935, p. 590, concl. Latournerie ; CE Ass., 21 octobre 1955, *Méline*, Rec. p. 491 ; Rec. D. 1956, p. 543, concl. Guionin ; CE Sect., 11 octobre 1957, *Hérail*, Rec. p. 523 ; AJDA 1957, p. 429, concl. Khan ; TC, 25 novembre 1963, *commune de Saint-Just-Chaleysin et Rey c/Thomas*, Rec. p. 793 ; AJDA 1964. II. 142, concl. Fourré et Puybasset ; JCP 1964. II. 137493, note Auby).

Il bénéficie à ce titre de la même protection que ce dernier. Mais sa nature et son utilisation bien particulières imposent aux voisins un certain nombre de servitudes administratives dont la raison d'être est non seulement de garantir la salubrité publique mais aussi de réserver autour du cimetière une zone de terrains libres pour faciliter son agrandissement éventuel.

1. La servitude *non aedificandi* (interdiction de construire)

78. Nul ne peut, sans autorisation, élever aucune habitation ni creuser aucun puits à moins de 100 m des nouveaux cimetières transférés hors des communes (art. L 2223-5).

Cette servitude résultant du voisinage d'un cimetière, instituée en 1808, s'étend donc dans un rayon de 100 m autour des nouveaux cimetières transférés hors de communes. Dans ce périmètre :

- nul ne peut, sans autorisation, élever aucune habitation ni creuser aucun puits à moins de 100 m des nouveaux cimetières transférés hors des communes ;
- les bâtiments existants ne peuvent être ni restaurés ni augmentés sans autorisation ;

- les puits peuvent, après visite contradictoire d'experts, être comblés par décision du préfet à la demande du maire (art. L 2223-5 et R 2223-7).

Le Conseil d'État est venu préciser certains points. Cette servitude est instaurée lors de toute construction de cimetière, même en dehors de toute translation. Il en est de même lors de l'agrandissement du cimetière qui crée aussi des servitudes autour du terrain qui sert à l'agrandissement.

Contrairement à ce qu'indiquait antérieurement le ministre de l'Intérieur, il n'y a donc pas lieu de distinguer entre commune rurale et commune urbaine (circulaire n° 78-195 du 10 mai 1978). En ce qui concerne les cimetières situés à l'intérieur des communes urbaines, aucun texte ne prévoit de dispositions spéciales en matière de construction au voisinage de cimetières existants. Certains documents d'urbanisme créant une servitude spéciale autour des cimetières, alors même que la généralisation de l'adduction d'eau sous pression et des réseaux d'assainissement font que les problèmes de salubrité ne se posent plus avec la même acuité, sont sans fondement légal et leur maintien doit être réexaminé (JO AN, 11.09.1989, question n° 11138, p. 4070).

L'existence de cette servitude *non ædificandi* vient donc potentiellement obérer les possibilités de construire de tous les propriétaires voisins mais seulement par rapport aux cimetières construits hors agglomération. Elle pèse sur tous les terrains non bâtis. Ces dispositions n'ont pas pour effet de rendre ces terrains inconstructibles mais seulement de soumettre la construction des habitations à une autorisation spéciale que le maire est seul compétent pour délivrer (CE, 20 mai 1994, *Butin*, n° 115804). De même, les bâtiments existants ne peuvent être ni restaurés ni augmentés sans autorisation (art. L 2223-5, al. 2). Dans ce périmètre, sans autorisation, il n'est donc pas possible de construire.

Cette servitude ne concerne toutefois que les édifices à usage d'habitation. Le mot habitation devant être entendu du point de vue intérêt de la salubrité publique, le critère à retenir est celui de la présence habituelle, même si non permanente, de personnes. Ainsi, les granges, garages ou ateliers, dans lesquels se rencontre une présence habituelle bien que non permanente de l'homme, sont soumis à autorisation (Cass. crim., 10 juillet 1863) mais non les hangars (CE, 11 mai 1938, *Suc*, Rec. p. 410) ou les garages abritant uniquement des véhicules et ne comportant donc pas normalement de présence humaine (CE, 27 mars 1963, *Jaillard*, n° 03621).

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

Les conséquences dommageables de la servitude *non aedificandi*. Les servitudes aux abords des cimetières créent de lourdes charges pour les propriétaires voisins. Comme les servitudes d'utilité publique, cette servitude n'ouvre pas droit à une indemnité compensatrice car elle n'entraîne, par elle-même, aucune conséquence dommageable pour les propriétaires de parcelles voisines. Les propriétaires voisins ne peuvent donc demander réparation, à l'exception du cas où le préjudice présente un caractère direct, certain, grave et spécial (CE, 14 mars 1986, *commune de Gap-Romette*, n° 40310, Rec. p. 74 ; Rec. D. 1986. IR. 468, obs. Moderne et Bon ; AJDA 1986, p. 3177, concl. Jeanneney ; JCP 1987. II. 20759, note Davignon : en l'espèce, par suite de l'agrandissement du cimetière, une partie supplémentaire des terres agricoles du requérant se trouvait désormais à moins de 100 mètres de ce cimetière ; le juge a estimé qu'il ne résultait pas de cette circonstance que l'intéressé avait subi un préjudice présentant un caractère direct, certain, grave et spécial). En sens inverse, le Conseil d'État a jugé que si des odeurs délétères provenaient d'un cimetière, les voisins pouvaient demander réparation à la commune du préjudice causé (CE, 5 mars 1952, *commune de Louey*, Rec. p. 149). Un dommage purement éventuel ne peut, quant à lui, ouvrir droit à réparation (CE, 1^{er} octobre 1971, *Vitrin*, n° 78392 et 78393).

Comme dans tous les contentieux de la responsabilité de la puissance publique, la notion de circonstances atténuant la responsabilité de la collectivité est applicable. Ainsi, dans une affaire où l'agrandissement d'un cimetière portant sa limite à 12 mètres d'une propriété privée constituait un préjudice anormal et spécial, indemnisable, le juge a estimé que la responsabilité de la commune se trouvait en l'espèce atténuée car le propriétaire n'ignorait pas, lorsqu'il a construit, que le cimetière allait être agrandi (CE, 25 novembre 1994, *commune de Serrières-de-Briord*, n° 111724).

2. Les autres servitudes

79. D'autres textes peuvent aussi apporter des limites aux constructions ou aux exploitations environnantes.

Les servitudes liées à l'urbanisme et à l'environnement. Il a ainsi été jugé que le préfet pouvait légalement refuser de délivrer un permis de construire un parc éolien situé dans les environs proches du cimetière soviétique de Noyers-Saint-Martin. Le juge a souligné en l'espèce que ce lieu accueille les dépouilles de plusieurs milliers de soldats et de civils originaires des États de l'ancienne URSS, que s'il ne fait l'objet d'aucune protection particulière au titre d'une législation sur les sites ou les monuments historiques, il présente un intérêt certain et un caractère marqué compte tenu de sa destination, de la qualité de ses aménagements paysagers propres à favoriser le recueillement, de son organisation soignée, des caractéristiques particulières de ses tombes et de la présence en son sein

d'un mémorial édifié à l'initiative de la Fédération de Russie. En outre, la proximité d'une éolienne implantée à 280 m des limites du cimetière est de nature, compte tenu de sa hauteur, à créer un impact visuel très fort pour les visiteurs empruntant l'allée centrale du cimetière en direction du mémorial et à troubler la quiétude de ce lieu de mémoire et de recueillement dans des conditions incompatibles avec sa destination. Les mesures compensatoires prévues par la société pétitionnaire dans son étude d'impact, consistant à planter un certain nombre d'arbres de haute tige supplémentaires, n'a pas été jugée comme étant de nature à remédier aux désordres relevés (CAA Douai, 17 mai 2018, *société Parc éolien Nordex XXVIII*, n° 16DA00559).

L'installation de débits de boissons. La disposition qui permettait au préfet d'interdire l'installation de débits de boissons dans un périmètre de protection du cimetière (C. santé publ., ancien article L 3335-1, al. 2) a été abrogée en 2019.

SECTION 2 - LA POLICE DES LIEUX DE SEPULTURE

Pour mémoire, la jurisprudence relative aux pouvoirs du maire ou du conseil municipal en matière de cimetières est abondante, notamment sur le point de savoir dans quel cadre le maire peut intervenir et dans quels domaines il doit obtenir une délibération du conseil municipal. A cette fin, le droit administratif distingue deux types d'actes : les actes de gestion des cimetières, qui relèvent de la compétence du conseil municipal, et les actes de police des cimetières, que le législateur a confiés au maire, et à lui seul.

80. Le partage des compétences peut être parfois délicat à réaliser, notamment lorsque plusieurs polices administratives sont en jeu et que, dès lors, les règles qui président à l'établissement de la hiérarchie des normes en matière de police administrative, l'une générale, l'autre spéciale, sont applicables.

A - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA POLICE DES SÉPULTURES

1. Le maire, autorité de police administrative

Le maire autorité de police générale. Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale (art. L 2212-1) qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques

(art. L 2212-2). Cette police comprend notamment la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine (art. L 2212-2). De nouveaux textes ont permis de renforcer l'effectivité des décisions prises (loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire). Ainsi en est-il en matière d'élagage et d'entretien des arbres et des haies donnant sur le domaine public puisque tout manquement à un arrêté du maire qui présente un risque et qui a un caractère répétitif ou continu pour la sécurité des personnes peut faire l'objet d'une amende administrative (montant maximal de 500 € ; art. L 2212-2-1). Un tel manquement donne alors lieu à un procès-verbal, générant lui-même un arrêté du maire mettant le contrevenant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement dans le délai fixé, faute de quoi une amende administrative, perçue au bénéfice de la commune, lui sera infligée.

Le maire autorité de police spéciale. En matière funéraire, le maire a aussi des compétences spéciales. Ainsi, parallèlement aux pouvoirs de police détenus sur le fondement des articles L 2212-1 et L 2212-2, le maire dispose aussi de pouvoirs de police spéciale des funérailles et des lieux de sépulture (art. L 2213-7 à L 2213-15).

La police spéciale des opérations funéraires. Cette police administrative est destinée à prévenir le risque de substitution de corps ou d'atteinte à l'intégrité du défunt, jusqu'à la réalisation de l'inhumation ou de la crémation. Sont ainsi soumis au pouvoir de police du maire : le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations (art. L 2213-9).

S'agissant des inhumations, le législateur impose au maire de pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance (art. L 2213-7).

S'agissant des crémations, le maire assure les opérations de fermeture et de scellement du cercueil qui s'effectuent (art. L 2213-14) :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'État, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;
- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions que précédemment.

Le régime de surveillance des opérations funéraires a ainsi été simplifié, notamment pour les communes rurales où il n'existe ni police municipale ni garde champêtre dans la mesure où, désormais, seules les opérations funéraires visées par la loi font l'objet d'une surveillance et donnent donc lieu à vacation :

- la fermeture du cercueil et la pose de scellés en cas de transport du corps hors de la commune de décès ou de dépôt et lorsqu'aucun membre de la famille n'est présent ;
- la fermeture du cercueil et la pose de scellés lorsqu'il doit être procédé à la crémation du corps (art. R 2213-48).

Toutes les autres opérations funéraires (soins de conservation, moulage de corps, transport de corps avant et après mise en bière, inhumation, crémation et arrivée du corps dans la commune) ne font donc plus l'objet d'une surveillance communale (JO Sénat, 22.11.2012, question n° 00590, p. 2682).

S'agissant donc de l'ensemble des pouvoirs de police liés aux sépultures, le maire est compétent dans les domaines suivants, listés en 2008 (circulaire n° INTA0800038C du 19 février 2008) et complétés du fait des modifications réglementaires apportées ensuite :

- le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières (art. L 2213-9) ;
- le mode de transport des personnes décédées (art. L 2213-9 et R 2213-21) ;
- le dépôt dans un caveau provisoire (art. R 2213-29) ;
- les inhumations, réinhumations et translations de corps (art. L 2213-9, L 2213-14 et R 2213-31) ;
- les exhumations (art. L 2213-9 et R 2213-40) ;
- la surveillance des lieux de sépulture autres que les cimetières (art. L 2213-10) ;
- la fixation des vacations pour les opérations de surveillance (art. L 2213-15) ;
- la fermeture et le scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation (art. L 2213-14) ;
- la crémation (art. R 2213-34) et la crémation des restes des corps exhumés (art. R 2213-37) ;
- le transfert du corps vers un cercueil adapté à la crémation (art. R 2213-34-1) ;
- le placement dans une sépulture, le scellement sur un monument funéraire, le dépôt dans une case de columbarium d'une urne, la dispersion des cendres, dans un cimetière ou un site cinéraire faisant l'objet de concessions (art. R 2213-39).

Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police sont exécutoires de plein droit après leur publication ou leur notification conformément aux règles prescrites en matière de publicité et d'entrée en vigueur des actes pris par les autorités communales (art. L 2131-1).

Enfin, dans la ville de Paris, si le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, le maire de Paris reste compétent en matière de police des funérailles et des lieux de sépulture ainsi que de la police des monuments funéraires menaçant ruine (art. L 2512-13).

Le maire dispose donc de pouvoirs qui lui permettent à la fois de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les troubles à l'ordre public mais aussi de fixer une réglementation de nature à le préserver. De surcroît, en présence d'un risque de troubles, et alors qu'aucune autre mesure ne serait de nature à le prévenir, le maire peut légalement prendre des mesures qu'il tient de ses pouvoirs de police spéciale, sans qu'y fassent obstacle les dispositions relatives à ses pouvoirs de police générale qui doivent être conciliées avec celles de police spéciale (pour un refus d'inhumation : CE, 16 décembre 2016, *commune de Mantes-la-Jolie*, n° 403738, Rec. ; AJDA 2016, p. 2463 ; AJCT 2017, p. 164, obs. Hédin ; AJCT 2017, p. 360 Ferradou et Faras).

Des pouvoirs propres du maire. Il s'agit d'un pouvoir propre du maire dont il est seul chargé (CE, 15 mai 1887, *Chaudenay*, Rec. p. 573 ; CE, 11 juillet 1913, Rec. p. 832). Il ne peut en aucun cas se dessaisir de ses pouvoirs de police, ni les déléguer à des particuliers ou à des entreprises (JO Sénat, 11.11.2021, question n° 23520, p. 6338). Il peut toutefois, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal (art. L 2122-18). De la même manière, il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, au directeur général et au directeur des services techniques et aux responsables de services communaux (art. L 2122-19). Ces personnes n'agissent que sous la surveillance du maire, qui peut reprendre à tout moment les délégations signées.

81. Le pouvoir de substitution du préfet. En cas de carence dans l'exercice de ces missions, le préfet peut faire usage de son pouvoir de substitution. Il peut ainsi :

- se substituer au maire après une mise en demeure qui n'a pas abouti ; il prend alors la mesure de police nécessaire au maintien de l'ordre public au nom de la commune (art. L 2215-1) ;
- pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance (art. L 2213-7) ; le préfet est dans ce cas dans l'obligation d'agir (CE, 6 janvier 2006, *Martinot et autres*, n° 260307, Rec. ; AJDA 2006, p. 757, note Burgorgue-Larsen ; Rec. D. 2006, p. 1875, note Corpart ; Rec. D. 2006, p. 1200, obs. Galloux et Gaumont-Prat).

2. Les cas particuliers

82. Le cimetière établi en dehors des limites territoriales de la commune propriétaire.

Le principe applicable est celui du rattachement de plein droit du cimetière au territoire de la commune propriétaire. Ainsi, dans la mesure où, d'une part, toute inhumation dans le cimetière d'une commune doit être autorisée par le maire de la commune du lieu d'inhumation et, d'autre part, qu'un cimetière affecté en totalité ou en partie à la desserte d'une commune est considéré comme y étant situé, même s'il se trouve hors des limites territoriales de cette commune (art. R 2213-31), le maire de la commune propriétaire du cimetière, et non le maire de la commune d'implantation, exerce les pouvoirs de police dans le périmètre de ce cimetière. Le maire de la commune propriétaire est donc compétent en matière de police des inhumations et des exhumations et délivre donc les concessions et les autorisations d'inhumation. Il est aussi compétent pour prendre les mesures touchant à l'ordre, la sécurité publique ou la salubrité publique (ex. : interdiction de déposer des ordures dans le cimetière) ou encore la décence (ex. : interdiction de chanter dans un cimetière ou d'y aller avec des animaux).

83. Le transfert des compétences au profit d'un EPCI. Les pouvoirs de police spéciale susceptibles d'être transférés au président d'un EPCI étant limitativement énumérés (art. L 5211-9-2), lorsqu'un EPCI est compétent pour la réalisation et l'entretien d'un cimetière, les pouvoirs de police spéciale en matière de funérailles et de cimetières demeurent exercés par le maire qui ne peut pas les transférer. Ainsi, le maire de la commune d'implantation du cimetière communautaire :

- délivre les autorisations d'inhumation ;
- assure la gestion et l'entretien du cimetière (JO Sénat, 19.04.2012, question n° 20442, p. 968) ;
- rédige le règlement du cimetière.

84. La police des cimetières privés ou des sépultures sur les propriétés privées. Dès lors que les lieux de sépulture autres que les cimetières sont également soumis à l'autorité, à la police et à la surveillance des maires (art. L 2213-10), les pouvoirs du maire concernent également les autres lieux de sépulture comme les cimetières privés ou les sépultures sur des propriétés privées. A ce titre, le maire assure :

- la police des sépultures et des funérailles : il s'assure que toutes les opérations funéraires se déroulent dans le respect de la législation en vigueur ; il est la seule autorité administrative habilitée à délivrer les autorisations nécessaires pour toute intervention

sur une sépulture sur une propriété privée, notamment en matière d'exhumation ou pour le transfert de la dépouille dans le cimetière communal (art. L 2213-10) et peut seul ordonner le transfert de la sépulture dans le cimetière communal (CE, 27 avril 1953, *Cerciat*, Rec. p. 195) ;

- la police sur les édifices menaçant ruine : il met en demeure le propriétaire d'une sépulture en terrain privé, d'effectuer tous les travaux nécessaires sur cette sépulture, lorsque celle-ci présente, par son état, un danger pour la sécurité ou la salubrité publiques ; en cas de défaillance, il doit se substituer au propriétaire privé pour effectuer lesdits travaux (JO AN, 27.02.1995, question n° 22445, p. 1139).

Les limites. Le maire n'a toutefois pas compétence pour imposer le respect de distances entre la sépulture et la voie publique, alors que la distance de 35 mètres par rapport aux habitations est respectée (CE, 16 octobre 1931, *Persegout*, n° 6993). De manière générale, le maire ne peut prescrire par voie de règlement des mesures qui ne sont ni prévues par les textes ni justifiées par des considérations d'ordre public.

Les difficultés qui en découlent. Certains maires se trouvent alors confrontés à de délicats problèmes :

- de sépultures non entretenues sur un terrain privé pour lesquelles on ne retrouve plus de propriétaires ; les services des Domaines ne peuvent déclarer les biens vacants et sans maîtres puisqu'une sépulture existe sur le terrain ;
- de l'impossibilité de mise en œuvre d'une procédure de reprise pour état d'abandon : compte tenu de l'état de délabrement et l'abandon de la sépulture, la question du transfert de la dépouille vers le cimetière communal et la possibilité de déclarer le bien vacant pour le terrain abandonné peut se poser, le maire ne pouvant en effet légalement mettre en œuvre une procédure de reprise de concessions funéraires des concessions abandonnées (art. L 2223-17), laquelle ne s'applique pas aux sépultures en terrain privé qui, par définition, ne sont pas des concessions situées dans un cimetière communal ;
- de l'impossibilité de mise en œuvre d'une procédure d'exhumation : il ne peut être procédé à l'exhumation des restes inhumés dans une propriété particulière que dans le respect des dispositions qui prescrivent que toute demande d'exhumation est faite par le plus proche parent de la personne défunte ; une circulaire relative à la possibilité de l'utilisation de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique de sépultures privées (circulaire du ministre de l'Intérieur n° 64-593 du 3 novembre 1964) cite toutefois un avis rendu par la section de l'intérieur du Conseil d'État confirmant que « le droit attaché aux sépultures instituées sur des propriétés privées (...) constitue un droit réel immobilier ; que ledit droit peut par suite faire l'objet d'une expropriation en application de l'ordonnance du 23 octobre 1958 » ; c'est donc en application d'une décision d'expropriation pour cause d'utilité publique qu'un maire peut relever une sépulture

en terrain privé et déposer les restes dans le cimetière communal (JO AN, 27.02.1995, question n° 22445, p. 1139).

85. La police du columbarium. Si le maire assure la police des cimetières ainsi que de tous les autres lieux de sépulture, aucun texte spécifique ne précise le régime applicable au columbarium.

Le juge administratif a estimé qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires particulières aux columbariums, rien ne justifiait qu'un régime juridique différent soit appliqué aux titulaires de cases par rapport aux titulaires de concessions funéraires. Il a ainsi interdit au maire de prendre des mesures liées à ses pouvoirs de police sur le fondement de considérations tirées de l'esthétique du columbarium (TA Lille, 30 mars 1999, *Mme Denise Tillieu et autres c/commune de Mons-en-Barœul* ; LPA, 2 juin 1999, note Dutrieux).

Ce faisant, il a ainsi comblé un vide juridique en établissant que les pouvoirs du maire en matière de police du columbarium sont identiques à ceux de la police des tombes et des monuments funéraires et s'inscrivent dans le cadre juridique de l'exercice des pouvoirs de police administrative.

3. Le règlement municipal du cimetière

86. Si le maire peut prendre au coup par coup des décisions en matière de police des cimetières, il peut aussi en rassembler le plus grand nombre afin d'apporter des solutions à la plupart des problèmes qui se posent en matière de gestion mais aussi de police. Il s'agit alors du règlement municipal du cimetière, véritable règlement intérieur, qui s'impose à tous les utilisateurs.

Le règlement intérieur rappelle les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en les adaptant précisément au cimetière de la commune. Acte administratif contenant des règles de portée générale et impersonnelle, le règlement intérieur édicte les mesures propres à assurer le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la décence dans le cimetière.

Ce règlement intérieur intervient sous forme d'arrêté du maire, seule autorité compétente. Une délibération du conseil municipal qui déciderait d'un nouveau règlement serait entachée d'incompétence et donc susceptible d'être annulée par le juge administratif. Le maire peut cependant, s'il le juge utile, consulter son conseil municipal (CE, 22 novembre 1935, *Chouard*), mais il ne s'agit là que d'une simple consultation qui ne le lie en aucun

cas. De la même manière, le conseil municipal peut indiquer au maire quelles solutions lui paraissent souhaitables (CE, 29 mars 1933, *Bonifacy*).

N'ayant aucun caractère obligatoire, le règlement peut cependant régler de multiples questions comme celles des horaires d'ouverture et de fermeture du cimetière, ces dernières étant importantes en cas d'exhumation (art. R 2213-42). Il peut aussi servir de fondement juridique à différentes interdictions d'accès (personnes accompagnées d'un animal, en état d'ébriété, véhicules particuliers ou professionnels d'un certain gabarit...) pour des raisons de tranquillité, de décence ou de sécurité par exemple. Il en est de même pour des mesures destinées à préserver l'hygiène et la salubrité, comme l'obligation d'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. En revanche, le règlement ne peut contenir aucune restriction d'ordre esthétique ni aucune prescription relative au type de monuments ou de plantations que peuvent placer sur les tombes les personnes titulaires d'une concession.

Au travers de ces pouvoirs de police, le maire est donc astreint à une obligation générale de surveillance du cimetière, la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les arrêtés de police étant par ailleurs punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe (C. pén., art. R 610-5).

4. Le contrôle de légalité du juge administratif

87. La contestation des décisions prises par le maire en matière de police des cimetières est effectuée devant le juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité des actes administratifs. Dans un souci de sécurité juridique, ce recours n'est possible que pour un temps limité, soit 2 mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte administratif contesté. Il prend la forme d'un recours pour excès de pouvoir qui s'ouvre par une requête aux fins d'annulation, qui ne suspend pas l'exécution des décisions administratives en cause.

Les moyens invoqués à l'appui d'une requête aux fins d'annulation d'un arrêté municipal peuvent classiquement relever tant de la légalité externe que de la légalité interne de l'acte administratif en cause. Quelques points méritent une attention particulière.

Des mesures mettant souvent en cause des libertés publiques. S'agissant de mesures ayant le plus souvent trait aux libertés publiques des citoyens, leur légalité est strictement contrôlée par le juge administratif qui ne les considère comme légal que dans la mesure où elles sont nécessaires au maintien de l'ordre public et strictement proportionnelles

à la situation en cause. Dans ce domaine, le juge administratif exerce donc un contrôle très poussé dans la mesure où il vérifie l'adéquation des mesures prises à la réalité des troubles menaçant l'ordre public (CE, 12 juin 1989, *commune de Saint-Georges-sur-Layon*, n° 80627). Toute mesure sera réputée illégale si l'éventualité de troubles ne présente pas un caractère de gravité suffisant (CE, 4 mars 1949, *Nemironsky*).

La complexité juridique liée à la cohabitation de deux types de police administrative et le risque de détournement de pouvoir. Les pouvoirs de police du maire dans le domaine du cimetière obéissent aux règles générales relatives au détournement de pouvoir. Le maire, agissant dans un but d'intérêt général certes, mais dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, ne peut en effet utiliser ses compétences qu'en vue d'atteindre les différents buts d'ordre public prévus au titre de cette police et non pas ceux prévus pour l'exercice d'une police spéciale applicable au cimetière. Le maire, sous peine de voir son acte annulé pour détournement de pouvoir, doit donc s'attacher à ce qu'un acte administratif ne soit pris que dans le but pour lequel il a été prévu par le législateur. Tel peut être par exemple le cas lorsque le maire use de son pouvoir de police afin de prescrire au titulaire d'une concession funéraire d'enlever ses plantations, alors que la mesure de police ne vise en fait qu'à protéger un autre concessionnaire ou le domaine public communal (CE, 6 février 1914, *Barbarin*, Rec. p. 456). Il a aussi été jugé, dans une affaire où un maire avait enjoint au titulaire d'une concession d'enlever une croix de 4 mètres de haut érigée sur son terrain pour des raisons de sécurité, qu'il avait excédé ses pouvoirs de police dans la mesure où la décision n'avait pas été motivée par une question de sécurité (CE, 21 juillet 1910, *Gonnot*). Il convient toutefois de relativiser le champ d'application de ce moyen juridique dans la mesure où le juge s'attachera en premier lieu à étudier la légalité des autres moyens soulevés par le plaignant et ne s'arrêtera sur le détournement de pouvoir invoqué qu'en dernier ressort, si tous les autres moyens ont été rejetés.

La non-recevabilité des actions menées contre des dispositifs antérieurs inchangés. De manière tout aussi classique, le juge estime que le recours dirigé contre les dispositions d'un règlement municipal qui ne font que reproduire sans modification les dispositions du précédent règlement, et donc devenues définitives, sont irrecevables (CE, 22 mai 1996, *Riehl*, n° 129186).

La suspension des décisions. En cas d'urgence, le juge administratif, en tant que juge des référés, se prononçant par voie d'ordonnance, peut prendre des mesures provisoires et rapides destinées à sauvegarder les droits et libertés des administrés. Le juge des référés ne juge toutefois pas du principal et ne peut prononcer l'annulation d'une décision. Il peut simplement suspendre l'exécution de la décision administrative (référé-suspension) si

deux conditions sont réunies : l'urgence, qu'il apprécie souverainement, et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte en cause.

5. Le régime de responsabilité de la commune

88. L'existence du pouvoir de police spéciale du maire induit une obligation générale de surveillance du cimetière. Le maire prescrit toute mesure destinée au bon accomplissement de sa mission. A défaut, et en cas de dommage, la responsabilité de la commune peut être engagée devant le juge administratif.

Différents éléments peuvent servir de fondement juridique à la mise en cause de la responsabilité de la puissance publique. Qu'il s'agisse de la faute proprement dite, du mauvais fonctionnement du service, du non-respect d'une obligation légale ou réglementaire ou encore de la carence de l'action communale, dans chacun de ces cas, la preuve est à la charge du requérant s'estimant victime ou lésé. La responsabilité de la commune ne pourra être admise si le maire démontre que des mesures de prévention adaptées aux circonstances locales avaient été prises.

Seuls les grands principes de la mise en jeu de la responsabilité administrative seront évoqués ici.

→ **Sur la réparation des dommages causés aux titulaires de concessions : cf. Partie II, chapitre III, p. 270**

89. Le défaut d'entretien. La faute de la commune peut résider, en premier lieu, dans un défaut d'entretien résultant, le plus souvent, d'un manque de surveillance de ce qui se passe dans le cimetière. La gestion matérielle du cimetière par la commune passe principalement par l'entretien général des parties communes et, à défaut, la responsabilité de la commune peut en effet être engagée (JO AN, 15.01.2013, question n° 4165, p. 580). Le maire doit ainsi prescrire toute mesure destinée à :

- empêcher la dégradation ou la ruine d'une sépulture (CE, 19 octobre 1966, *commune de Clermont-sur-Oise*, n° 63268, Rec. p. 551 : pour la chute d'une stèle ayant endommagé une concession, celle-ci ne résultant pas d'un état de vétusté) ;
- empêcher la dégradation des concessions funéraires du fait des racines des arbres plantés sur les parties publiques du cimetière ou du fait de la chute des arbres du cimetière (TA Amiens, 22 mars 2005, *Bled-Disma*, n° 0222679), sauf si la commune est en mesure d'apporter la preuve de l'entretien normal de l'arbre ou encore que la violence des vents qui avaient soufflé ce jour-là dans cette région, puisse être regardée comme constitutive d'un cas de force majeure ;

- empêcher la dégradation des concessions funéraires du fait des plantations réalisées sur d'autres concessions ; si la commune ne peut en principe s'opposer à la plantation d'un arbre sur une concession, il lui appartenait de veiller à ce qu'il n'en résulte aucun dommage pour les concessions voisines (TA Paris, 22 mars 1977 : commune condamnée à réparer l'intégralité du préjudice ayant pour origine les racines d'un marronnier planté sur une concession avoisinante) ;
- prévenir la présence d'odeurs délétères (CE, 5 mars 1952, *commune de Louey*, Rec. p. 149) ;
- s'assurer du bon entretien du mur de soutènement d'un cimetière et empêcher son effondrement (CAA Bordeaux, 3 mai 2000, *commune de Riocaud*, n° 97BX00903 : pour des troubles résultant de la présence de pierres et de gravats sur la parcelle privée et de l'encombrement du passage entre le mur effondré et le hangar situé sur cette parcelle, voire de l'impossibilité de le nettoyer ; CAA Lyon, 12 juin 2001, *commune de Buis-les-Baronnies*, n° 96LY00893 : pour l'endommagement d'une tombe suite à l'effondrement du mur d'enceinte du cimetière communal causé par de fortes pluies non constitutives d'un cas de force majeure) ;
- s'assurer du bon fonctionnement du système de drainage du cimetière (CAA Bordeaux, 21 mars 1994, *commune de Les Peintures*, n° 93BX00838 : pour des dommages causés à une propriété située en contrebas du cimetière suite à des travaux de désherbage des allées du cimetière au moyen de produits chimiques) ;
- surveiller la bonne exécution des travaux commandés par un concessionnaire (CAA Nancy, 2 juillet 1991, *Tahir et Debarge-Verqueren*, n° 89NC01389 : pour des travaux ayant causé l'empiétement de la concession voisine du fait de la pose d'une dalle funéraire dans une concession voisine) ;
- s'assurer que le terrain est conforme à sa destination et qu'il n'y a pas d'obstacle à l'inhumation de corps dans la concession (TA Montpellier, 21 décembre 1994, *Lengo c/commune de Sète*, n° 932180 : pour un terrain non propice en raison de l'inondation du caveau).

90. Le mauvais fonctionnement du service public. La faute de la commune, et donc la mise en jeu de sa responsabilité, peut aussi être engagée en raison du mauvais fonctionnement du service public du fait qu'elle n'a pas fait respecter les lois et règlements qui régissent le cimetière. Sa responsabilité pourra ainsi être engagée pour :

- ne pas avoir fait respecter le règlement de police prescrivant l'espacement entre les tombes (CE, 10 décembre 1937, *Deniau* ; CAA Bordeaux, 29 septembre 2009, *commune de Massels*, n° 08BX00255 ; AJDA 2009, p. 2247) ;
- ne pas avoir pris les mesures de sécurité nécessitées par les édifices menaçant ruine (CE, 23 juin 1976, *Tony*, n° 94115, Rec. T. p. 790 : en l'espèce, la pierre tombale qui avait provoqué l'accident ne comportait aucun signe de danger ; par suite, la circonstance que le maire n'avait pas pris, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, de mesure particulière

destinée à prévenir un tel danger, n'a pas constitué une faute de nature à engager la responsabilité de la commune) ;

- ne pas avoir veillé, par des mesures appropriées, à ce qu'une entreprise d'opérations funéraires, autorisée à effectuer des travaux dans le cimetière, respecte l'intégrité de l'ouvrage public et des concessions qui s'y trouvent (TA Bordeaux, 17 octobre 2022, n° 2100352 : en l'espèce, la commune ne peut s'exonérer de sa responsabilité en invoquant l'erreur de l'entreprise à l'origine de la destruction de la concession voisine d'une concession funéraire ; elle peut seulement, le cas échéant, se retourner contre l'entreprise fautive) ;

- pour ne pas avoir sanctionné des infractions à un règlement municipal du cimetière dont les dispositions sont légales (CE, 10 décembre 1937, *Deniau*, Rec. p. 1022) ;

- avoir fait droit à une demande prématurée de renouvellement d'une concession trentenaire en se prévalant de la situation d'abandon d'une concession sans avoir attendu l'expiration du délai de 30 ans permettant d'engager une telle procédure (CAA Nantes, 16 février 2016, n° 14NT00991) ;

- avoir refusé de procéder à l'inhumation d'une personne bénéficiaire d'un droit à inhumation (CAA Marseille, 9 février 2004, *commune de Barjols*, n° 00MA01855). Seul un motif d'ordre public est de nature à permettre au maire de refuser l'inhumation d'une personne ayant un droit à sépulture (CE, 16 décembre 2016, *commune de Mantes-la-Jolie*, n° 403738).

91. Les causes d'exonération de la responsabilité de la commune. Comme dans toutes les affaires relatives à la mise en jeu de la responsabilité d'une collectivité publique, la commune pourra chercher à s'exonérer de sa responsabilité en invoquant :

- **le bon entretien du cimetière** : le juge administratif rejette la mise en cause de la responsabilité de la commune si cette dernière peut établir que le cimetière était régulièrement entretenu et qu'il n'y avait aucun signe apparent de danger. Ainsi, le fait pour un maire de ne pas avoir pris de mesure particulière pour prévenir la chute d'une stèle funéraire qui ne comportait aucun signe de danger ne constitue pas une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (CE, 23 juin 1976, *Tony*, n° 94115, Rec. T. p. 791) ; de la même manière, dans une affaire où le requérant demandait l'intervention du maire pour faire cesser un empiètement inter-tombal au sein du cimetière communal entre deux concessions, le juge, constatant, d'une part, que la distance réglementaire entre les deux fosses étaient largement respectées (art. R 2223-4) et que les prescriptions en vigueur ne concernent que l'espace entre les fosses et non celui qui sépare les bordures, entourages et autres ornements de celles-ci et que, d'autre part, la situation ne présentait aucun caractère de gravité pour la sécurité ou l'accès des usagers du cimetière aux sépultures, a estimé que le maire n'était tenu ni de mettre fin à l'autorisation d'occuper l'espace inter-tombal litigieux ni de faire usage de ses pouvoirs de police pour mettre fin

à l'empiétement dénoncé par le requérant (CAA Nantes, 23 décembre 2016, *commune de Doix-lès-Fontaines*, n° 14NT02509) ;

- **la bonne surveillance** : ainsi, le juge n'a pas reconnu la responsabilité du maire dans la disparition d'une pierre tombale dès lors qu'il avait organisé un dispositif de surveillance du cimetière, en prévoyant un système de contrôle des véhicules automobiles pénétrant dans l'enceinte du cimetière et un système de gardiennage de ce cimetière (TA Marseille, 8 juin 2004, *ville de Marseille*) ; de manière plus générale, la responsabilité de la commune ne peut être reconnue si le maire peut démontrer que des mesures de prévention adaptées aux circonstances locales ont été prises ;

- **la force majeure** : celle-ci ne peut être établie que par la survenance d'un événement imprévisible, irrésistible et indépendant de la volonté de la commune, comme dans le cas d'un orage ou d'une tempête particulièrement violente ou encore d'un gel particulièrement dur, l'imprévisibilité étant de plus en plus difficile à établir du fait de la possibilité de connaissance de ces différents événements météorologiques. Toutefois, suite aux nombreux événements climatologiques affectant ces dernières années le territoire français, des parlementaires, estimant que la législation française manque de précision concernant les situations de force majeure ou d'imprévision, ont appelé l'attention du ministre de l'Intérieur sur les dommages causés dans les cimetières suite aux crues et inondations qui ont provoqué de graves dommages avec la dégradation de plusieurs tombes (ex. : cimetière d'Angles-sur-l'Anglin). Cette situation soulève désormais des inquiétudes quant à la couverture assurantielle en cas de catastrophe naturelle. En effet, les concessions funéraires appartenant à des acquéreurs privés, tandis que le cimetière relève du domaine public, les parlementaires souhaiteraient avoir des précisions sur la responsabilité des communes concernant la remise en état des tombes privées endommagées lors de catastrophes naturelles survenues dans les cimetières communaux (JO Sénat, 30.05.2024, question n° 11871, p. 2401 ; question caduque). En attente de la réponse ministérielle, il semblerait que la doctrine administrative ne puisse se démarquer des solutions jurisprudentielles parfaitement établies en matière de responsabilité administrative et d'application de la théorie de la force majeure. S'agissant du risque assurantiel, lui aussi parfaitement établi, la solution ne peut relever que d'un décret établissant l'état de catastrophe naturelle.

92. La charge de la preuve incombe au requérant. Dans tous les cas, la charge de la preuve incombe aux requérants qui doivent prouver à la fois l'existence :

- d'un fait ou d'une négligence imputable à la commune ; les requérants peuvent à cet effet se faire produire le rapport d'un expert, éventuellement mandaté par leur assureur de protection juridique, dont les compétences scientifiques et techniques ont tout intérêt à être précisées et qui doit indiquer, selon lui, la cause du sinistre et ne pas se borner à

attribuer la responsabilité à la commune en tant que « propriétaire et gardienne des lieux » (CAA Lyon, 7 juillet 2015, n° 14LY01978) ;

- du dommage qui doit être clairement établi (CE, 5 mars 1962, *commune de Louey*, Rec. p. 149 ; CE, 26 juin 1976, *Tony*, n° 94115).

93. Le cas particulier des dommages de travaux publics. S'agissant d'un ouvrage public, le contentieux des dommages générés par des travaux réalisés dans ou pour le cimetière dépend de la situation de la victime et du type de dommage :

- lorsque le dommage résultant du cimetière est fortuit, la victime-usager du cimetière bénéficie d'un régime de responsabilité pour faute, le plus souvent présumée. La victime-tiers au cimetière relève à l'inverse d'un régime de responsabilité sans faute pour risque. Les tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage n'est pas inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement et présente un caractère accidentel (CAA Toulouse, 5 mars 2024, n° 22TL21250 ; AJCT 2024, p. 443 : obligation pour la commune de réparer le dommage occasionné à un monument funéraire du fait de l'effondrement du clocher de l'église) ;

- lorsque le dommage est permanent, la victime, quel que soit son statut au regard du cimetière, bénéficie d'un régime de responsabilité sans faute pour rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. Le préjudice doit alors être anormal et spécial (CE, 25 novembre 1994, *commune de Serrières-de-Briord*, n° 111724 : pour l'agrandissement d'un cimetière, projet qui à l'origine n'avait pas l'ampleur que lui a ultérieurement donnée la commune, portant la limite du cimetière à 12 m de la maison du propriétaire, qui subit ainsi un préjudice anormal et spécial ; en l'espèce, la responsabilité de la commune a été atténuée du fait de l'attitude du requérant qui n'ignorait pas, lorsqu'il a construit sa maison à proximité du cimetière, que celui-ci allait être agrandi).

Les participants au fonctionnement du cimetière (agents d'entretien notamment) bénéficient, pour leur part, d'un régime de responsabilité pour faute.

Dans un régime de responsabilité sans faute de la commune ou un régime de responsabilité pour faute présumée, les victimes n'ont aucune faute à prouver de la part de la commune ; ils doivent juste établir le lien de causalité entre l'ouvrage public et le dommage subi.

S'agissant de la nécessité de prouver l'existence d'un dommage anormal et spécial, la jurisprudence est partagée. Pour certains, la mise en jeu de la responsabilité sans faute d'une collectivité publique pour dommages de travaux publics à l'égard d'un justiciable qui est tiers par rapport à un ouvrage public ou une opération de travaux publics est subordonnée à la démonstration, par cet administré, de l'existence d'un dommage

anormal et spécial directement en lien avec cet ouvrage ou cette opération (CAA Marseille, 3 mars 2020, *commune de Menton*, n° 18MA03005). D'autres juridictions ne requièrent pas cette exigence (TA Amiens, 22 mars 2005, *commune d'Amiens*, n° 0200679, AJDA 2005, p. 1591).

La commune peut renverser la présomption de faute en démontrant l'entretien normal de l'ouvrage. Les textes confèrent donc d'importants pouvoirs au maire pour assurer le bon ordre et la décence dans le cimetière et dans les mouvements qui s'y produisent.

6. Le contentieux judiciaire

94. Si le défaut d'entretien des cimetières peut faire l'objet d'actions contentieuses devant le juge administratif, le juge judiciaire, en raison du préjudice que cause aux administrés, peut aussi être sollicité.

La voie de fait et l'emprise irrégulière. Les actions en responsabilité sont en effet formées contre la commune devant le juge administratif, sauf si l'acte dommageable est constitutif d'une voie de fait ou d'une emprise irrégulière. Dans ce cas, le juge judiciaire est compétent pour connaître de la demande indemnitaire (CE, 22 avril 1983, *Lasporte*, n° 35199).

Les mesures prises par le juge judiciaire. Dans certains cas, le juge judiciaire peut prendre des mesures à l'encontre de la commune sur le fondement du code civil (art. 16-2) 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, y compris après la mort ».

Les sanctions pénales. L'inobservation des arrêtés de police du maire peut aussi donner lieu à une sanction pénale (C. pén., art. R 610-5). En effet, la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe.

Face à ces difficultés de répartition des compétences judiciaires et afin de clarifier les compétences de chacun, les communes peuvent, si elles le souhaitent, organiser avec leurs administrés des échanges sur les problématiques spécifiques posées par l'organisation et l'entretien des sépultures dans les cimetières communaux (JO AN, 15.01.2013, question n° 4165, p. 580).

→ **Sur la notion et le régime de la voie de fait et de l'emprise irrégulière : cf. § 133 et 219**

7. Le contrôle budgétaire

95. Des moyens de contrôle de l'action des communes dans le domaine de l'entretien des cimetières peuvent aussi être mis en œuvre dans le cadre du contrôle budgétaire. S'agissant de dépenses obligatoires (art. L 2321-2, 14°), différentes procédures de contrainte budgétaire peuvent intervenir :

- l'inscription d'office au budget de la commune (art. L 1612-15) :
 - le représentant de l'État dans le département, le comptable public concerné, ou toute personne y ayant intérêt peut saisir la chambre régionale des comptes (CRC)
 - la CRC constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la commune concernée
 - si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la CRC demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire
 - le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence ; s'il s'écarte des propositions formulées par la CRC, il assortit sa décision d'une motivation explicite ;
- le mandatement d'office de la dépense (art. L 1612-16) : le représentant de l'État, 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 d'ordonner le paiement.

B - LA POLICE DES CIMETIÈRES

Autorité de police administrative spéciale, le maire dispose de pouvoirs plus précisément ciblés qui tous, permettent de répondre à une obligation générale de bon fonctionnement du cimetière.

1. Le maire, garant de l'ordre et de la décence du cimetière

96. Le législateur a posé une obligation générale selon laquelle le maire assure le maintien de l'ordre et de la décence dans le cimetière sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort (art. L 2213-9), toute