

*« Le décès est un événement familial
mais aussi un évènement social,
dont il est exclu que l'administration ne se désintéresse ».*

*(Rapport sur le projet de loi relatif à la législation dans le domaine funéraire
par le sénateur M. Jean-Pierre TIZON, 16 décembre 1992)*

Quelle place la législation funéraire réserve-t-elle encore au service public dans l'accompagnement des familles face à la mort ?

Marie-Hélène PACHEN-LEFEVRE

Avocat Associé



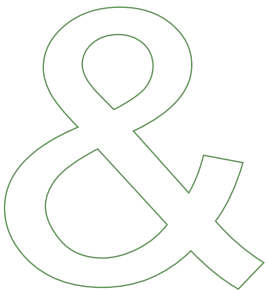
SCP Seban & Associés, 282 boulevard Saint-Germain, 75007 Paris Tél : 01 45
49 48 49 - cabinet@seban-avocat.fr
www.seban-associes-avocat.fr

Colloque du SIFUREP
L'accompagnement des familles face à la mort
Paris , le 8 octobre 2019



Sommaire

- 1. L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires**
- 2. L'action du service public aujourd'hui en faveur de la protection des familles endeuillées**
- 3. Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées**



1.

L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires



1 - L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires

- Trois grands textes avant l'ouverture à la concurrence du service extérieur des pompes funèbres par la loi du 8 janvier 1993 :
 - **Décret du 23 prairial an XII (1804)** : monopole communal en matière de création et d'extension des cimetières ;
 - **Loi du 28 décembre 1904** : création d'un monopole communal du service extérieur des pompes funèbres (dont la mise en place était néanmoins facultative) composé du transport des corps, de la fourniture des corbillards, cercueils, des voitures de deuil, ainsi que des fournitures et du personnel nécessaires aux inhumations et/ou exhumations. Ce service pouvait être assuré soit directement par la commune, soit délégué à une entreprise ;
 - **Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986** : dérogation possible au monopole communal du service extérieur des pompes funèbres lorsque la commune du lieu de mise en bière n'est pas celle du domicile du défunt ou du lieu de crémation ou d'inhumation, à toute entreprise de pompes funèbres, soit de la commune du lieu d'inhumation, soit de la commune du domicile du défunt.



1 - L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires

Les enjeux de la modernisation du service public extérieur des pompes funèbres dans les années 1990 :

- Une organisation des services jugée « *complexe, obsolète et incohérente* » (rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAS de janvier 1990) du fait de la juxtaposition des services communaux, des services délégués et des prestations librement fournies par des opérateurs privés, conduisant à certains abus ;
- Un manque de transparence des prix était également souligné par les observateurs du secteur funéraire ;
- Un contrôle insuffisant des collectivités sur leurs délégataires, pour les services délégués, avant la loi « Sapin » du 29 janvier 1993, laquelle a ensuite organisé le contrôle des délégataires de service public (rapport d'activité annuel, contrôle des tarifs,...).

Les trois objectifs d'une réforme du service public extérieur des pompes funèbres en 1993 :

- Abroger le monopole communal et instaurer une concurrence entre opérateurs privés habilités ;
- Redéfinir les missions du service public et mettre en œuvre des mesures garantissant son respect par les opérateurs privés ;
- Protéger les familles et assurer la transparence des prix.



1 - L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires

- Pour répondre aux objectifs qui lui étaient assignés, la loi du 8 janvier 1993 a donc mis en place :
 - **Un monopole communal en matière de création de gestion des cimetières élargi aux crématoriums ;**
 - **La fin du monopole communal sur le service public extérieur des pompes funèbres** et l'ouverture de ce secteur à la concurrence ;
 - **Un élargissement des missions du service public extérieur des pompes funèbres** aux activités d'organisation des obsèques, des soins de conservation, et de la gestion des chambres funéraires et urnes cinéraires.

- En définitive, le cadre juridique renouvelé par la loi du 8 janvier 1993 a permis au service public en matière funéraire de bénéficier d'un champ d'action élargi mais aussi de devoir composer avec la concurrence des opérateurs privés pour les prestations liées au service extérieur des pompes funèbres.



1 - L'évolution historique du service public en matière d'équipements et d'opérations funéraires

➤ La loi du 8 janvier 1993 a accompagné l'ouverture des services extérieurs de pompes funèbres à la concurrence du privé par :

- **Des mesures de protection en faveur des familles**, dont la création d'un règlement national des pompes funèbres (L. 2223-20 du CGCT) et la possibilité de règlements municipaux (L. 2223-21 du CGCT) ou l'interdiction du démarchage publicitaire à l'occasion d'obsèques (L. 2223-31 et -33 du CGCT), complétée par l'obligation de présenter des devis et une documentation générale d'information (arrêté du 11 janvier 1999);
- **D'un renforcement du contrôle des pouvoirs publics sur les opérateurs funéraires** avec notamment l'habilitation des opérateurs de service extérieur des pompes funèbres accordée par le Préfet de département (art. L. 2223-23 du CGCT), des mesures de sanctions administratives (art. L. 2223-25 du CGCT) et pénales (art. L. 2223-35 du CGCT) ;
- **De la création d'une instance de concertation et de dialogue pour l'ensemble des parties prenantes du secteur** : le Conseil National des Opérations Funéraires (CNOF - Article L. 1241-1 du CGCT).

➤ D'autres textes législatifs ont complété le cadre juridique instauré par la loi du 8 janvier 1993 :

- **L'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires** avec notamment l'élargissement du monopole communal de gestion des cimetières aux sites cinéraires destinés au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres ;
- **La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire** avec notamment la création d'un statut et la fixation de règles de destination des cendres et une obligation de conformité des devis des opérateurs de service extérieur de pompes funèbres à des modèles de devis fixés par arrêté ministériel (cf. arrêté du 23 août 2010).



2.

L'action du service public en faveur de
la protection des familles endeuillées



2– L'action du service public en faveur de la protection des familles endeuillées

2.1 Les services publics obligatoires accompagnent les familles endeuillées en mettant à leur disposition des lieux d'inhumation et des équipements funéraires

- Les **cimetières** relèvent de la **compétence exclusive** des communes ou des EPCI compétents et ils constituent un **service public obligatoire** :
 - Article L. 2223-1 du CGCT : « *Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts (...)* ».
 - Ce service est géré directement par la commune ou l'EPCI et comprend la création, l'agrandissement et la translation d'un cimetière;
 - Il est décidé par l'organe délibérant de la commune ou EPCI ;
 - dans les communes urbaines et à l'intérieur des périmètres d'agglomération, lorsque le cimetière est situé à moins de 35 mètres des habitations, le service doit également être autorisé par arrêté du Préfet de département, pris après une enquête publique.

- Pour les communes de 2 000 habitants et plus ou les établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, ce service public obligatoire s'étend également aux **sites cinéraires destinés à l'accueil des cendres des défunts**.



2– L'action du service public en faveur de la protection des familles endeuillées

2.2 Les autres prestations obligatoires d'accompagnement du service public :

- Le maire et ses adjoints sont **officiers de l'état civil** (article L. 2122-32 du CGCT) et dresse à ce titre les **actes de décès** (articles 70 à 92 du Code civil), ce qui comprend :
 - la rédaction de l'acte de décès ;
 - l'établissement d'un acte d'enfant sans vie ;
 - la mention du décès en marge de l'acte de naissance ;
 - la transcription de l'acte de décès sur les registres de la commune du dernier domicile de la personne décédée dans une autre commune ;
 - la transcription de l'acte d'enfant sans vie sur les registres de décès ;
 - la transcription d'un jugement déclaratif de décès en marge du registre ;
 - la notification de l'acte de décès au maire de la commune du dernier domicile du défunt ;
 - la notification de l'acte de décès au maire de la commune de naissance.
- **L'enlèvement du corps en cas de décès sur la voie publique et son transport** en chambre funéraire sur réquisition des autorités de police ou de gendarmerie (après constatation d'un médecin, art. R. 2223-77 du CGCT), missions relevant de la police administrative des communes (avec possibilité pour les communes de confier cette activité à un opérateur privé) ;
- **La mise à disposition au sein des communes de la liste et des devis des opérateurs privés de service extérieur de pompes funèbres** et dont les modalités sont définies par le maire (cf. article L. 2223-21-1 du CGCT).



2– L'action du service public aujourd'hui en faveur de la protection des familles endeuillées

2.2 Les autres prestations obligatoires d'accompagnement du service public :

➤ **La gratuité ou la prise en charge par la commune des prestations du service extérieur des pompes funèbres (ou frais d'obsèques) des personnes dépourvues de ressources suffisantes :**

- Article L2223-27 du CGCT : « *Le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes. Lorsque la mission de service public définie à l'article L. 2223-19 n'est pas assurée par la commune, celle-ci prend en charge les frais d'obsèques de ces personnes. Elle choisit l'organisme qui assurera ces obsèques. Le maire fait procéder à la crémation du corps lorsque le défunt en a exprimé la volonté* ». On précisera que cette prise en charge incombe à la commune du lieu de décès (cf. Réponse min., JO AN du 19 juin 2007, p. 4745, Q n°103553)
- Le niveau de « ressources suffisantes » n'étant pas fixé par un seuil global ou national, le maire peut le déterminer au cas par cas et s'appuyer pour cela sur les informations à caractère social dont il dispose sur ses administrés (notamment en sa qualité de président du centre communal d'action sociale – cf. Réponse min., JO Sénat du 19 août 2010, p. 2161, Q n°11627);
- Lorsque la commune n'a pas institué un service extérieur de pompes funèbres, le maire peut choisir librement l'opérateur funéraire et la commune doit dans ce cas prendre en charge le coût des obsèques. Ce coût peut être financé par l'institution de taxes sur les inhumations, les convois et les opérations de crémation réalisés sur le territoire de la commune (art. L. 2223-22 du CGCT).



2– L'action du service public aujourd'hui dans la protection des familles endeuillées

2.3 Les services publics peuvent aussi, de manière facultative, accompagner les familles endeuillées en mettant à leur disposition des offres de crémation

- La création et la gestion des **crématoriums** relèvent elles-aussi de la **compétence exclusive des communes et des EPCI compétents**, et constituent un **service public facultatif** :
 - Article L. 2223-40 du CGCT : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires* »
 - Ce service public peut être géré directement ou par voie de gestion déléguée ;
 - Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du Préfet de département, accordée après une enquête publique ;
 - Leur fonctionnement est encadré par des prescriptions techniques destinées à leur bon fonctionnement et afin d'organiser la partie publique de ces équipements destinée à l'accueil des familles (articles D. 2223-99 à D. 2223-109 du CGCT).



2– L'action du service public aujourd'hui en faveur de la protection des familles endeuillées

2.4 Les services publics peuvent aussi, de manière facultative, accompagner les familles endeuillées dans le cadre des opérations funéraires

- Le service extérieur des pompes funèbres est un **service public industriel et commercial (SPIC) facultatif** et pour lequel les communes et EPCI compétents n'ont **pas de droits d'exclusivité** (art. L. 2223-19 du CGCT) :
 - Cette non-exclusivité signifie que des opérateurs privés peuvent venir concurrencer le service public ;
 - L'assemblée délibérante doit fixer les prestations du service parmi la liste suivante :
 - Le transport des corps avant et après mise en bière ;
 - L'organisation des obsèques ;
 - Les soins de conservation définis à l'article L. 2223-19-1 du CGCT ;
 - La fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ;
 - La gestion et l'utilisation des chambres funéraires ;
 - La fourniture des corbillards et des voitures de deuil ;
 - La fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire.
 - Ce service peut être assuré directement par les communes ou par voie de gestion déléguée.
 - Les chambres funéraires (dont les lieux d'accueil des familles) relèvent du service extérieur des pompes funèbres, et constituent donc un service facultatif pour les communes et EPCI compétents.



3. Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées



3 – Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées

➤ Dans son Rapport public annuel 2019, la Cour des comptes a dressé un bilan mitigé de l'application de la loi du 8 janvier 1993 au regard des objectifs qui lui ont été initialement assignés. **Les trois critiques générales formulées par la Cour des comptes sur le secteur funéraire :**

- Manque de transparence sur les prix :
 - *insuffisance des informations délivrées aux familles* : mise à disposition des devis auprès des familles insuffisante et faiblesse des services en ligne ;
 - *augmentation du coût des obsèques* : impact limité de la concurrence sur la baisse des prix, absence de comparateur de prix et écart de prix important entre différents opérateurs
- Complexité des démarches à effectuer :
 - *démarches trop nombreuses* (avec persistance de certaines pratiques abusives dont l'application de tarifs discriminatoires pour les chambres funéraires lorsque la famille confie l'organisation des obsèques à un concurrent) ;
 - *délais restreints d'organisation des obsèques* (au moins 24h et 6 jours ouvrables au plus après le décès).
- Insuffisance du contrôle et de l'organisation du secteur par l'Etat :
 - *Faiblesse de la concertation* et des échanges entre les parties prenantes du secteur funéraire ;
 - *Contrôle insuffisant des pouvoirs publics* sur la capacité professionnelle des opérateurs (contrôle et délivrance des habilitations de pompes funèbres) et la conformité des équipements.



3 – Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées

➤ Les points de faiblesse du service public relevés par la Cour des comptes :

- Un recul du service public (surtout dans les territoires ruraux) :
 - Développement fort et rapide du nombre d'opérateurs privés
 - Concentration du chiffres d'affaires du secteur résultant du regroupement des entreprises (une douzaine de réseaux d'entreprises détenant la moitié du chiffre d'affaires national)
 - Maintien dans les grands centres urbains ou grandes villes (en régie, SEM ou SPL)
 - Crainte d'un désintérêt des élus
- Une offre de crémation inégale sur le territoire :
 - Accès au service public insuffisant dans certains territoires pour faire face à la demande
 - Implantation des crématoriums sans prise en compte de l'existant
 - Situation peu profitable aux familles, tant sur le choix que sur le coût d'une crémation
- Un contrôle insuffisant des activités délégués à des opérateurs privés :
 - Sur la qualité du service (absence d'évaluation dans certains cas ou absence d'indicateurs)
 - Sur la tarification (tarification laissée à la discrétion du délégataire ou ne faisant pas l'objet de négociations) et les redevances versées par les délégataires (inexistantes ou non déterminées sur la base d'une étude appropriée)
 - Sur le suivi de l'exécution des contrats et de la fiabilité des comptes (bilan parfois non communiqué par le délégataire), et dont les manquements sont régulièrement relevés par les CRC



3 – Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées

➤ **Mais la Cour des comptes a également relevé des points importants de satisfaction pour le service public :**

- Le nombre crématoriums progresse grâce à l'impulsion du service public :
 - leur nombre est passé d'environ 50 en France en 1993 à plus de 200 en 2016 ;
 - cette progression est essentielle pour faire face à l'augmentation de la demande de crémation (près de 35% des décès en 2016).
- La tarification des opérateurs publics est considérée comme la « plus juste » :
 - Les opérateurs publics semblent rechercher davantage un prix correspondant au meilleur coût ;
 - La tarification des opérateurs publics est donc plus favorable aux familles endeuillées ;
 - Elle est également plus stable que celle du privé, incitant à la confiance et à la fidélisation des usagers.



3 – Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées

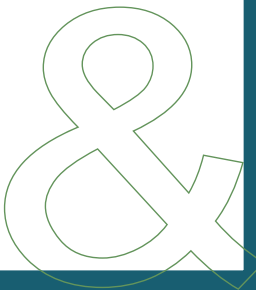
- **L'action du service public conserve ainsi tout son intérêt auprès des familles endeuillées malgré son recul face au secteur privé (dans les communes rurales), notamment :**
 - Le service public offre des garanties importantes pour les familles compte-tenu de leurs règles de fonctionnement : la continuité du service, son adaptabilité et l'égalité de traitement des usagers (notamment en matière tarifaire) ;
 - L'absence d'obligation de rentabilité permet au service public de proposer une tarification transparente et plus favorable (car plus proche des coûts) aux familles endeuillés.
- **Mais le service public peut également présenter des contraintes d'ordre budgétaire** (par exemple obligation d'équilibre budgétaire des SPIC et interdiction de prendre en charge une dépense de SPIC sur le budget propre – art. L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT) **ou d'ordre organisationnel** (en situation de concurrence ou lorsque le service est facultatif, ne proposer qu'une partie des prestations peut être pénalisant face à la concurrence).
- **Ces contraintes peuvent donc conduire les collectivités, soit à renoncer à la mise en place d'un service public** (lorsqu'il est facultatif et fortement concurrencé par le privé), **soit à confier l'exercice du service public à un opérateur privé par une délégation de service public** (pour près de 90% des crématoriums en France selon le Rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes).



3 – Enjeux et perspectives pour le service public dans l'accompagnement des familles endeuillées

- **Dans ce dernier cas, les garanties offertes par le service public doivent être préservées par un renforcement du contrôle des activités des délégataires (recommandation de la Cour des comptes) :**
 - sur la fiabilité des éléments transmis par les délégataires (état des ouvrages, bilan financier, etc.) ;
 - par un exercice plein et entier de la compétence tarifaire ;
 - par un contrôle sur les tarifs appliqués par les délégataires (notamment s'agissant des crématoriums où de nouvelles normes de traitement des fumées fixées par l'arrêté du 28 janvier 2010 ont pu récemment augmenter les tarifs).

- **Pour répondre aux critiques de la Cour des comptes et se préparer à de nouveaux enjeux, plusieurs pistes de réflexion peuvent s'ouvrir afin de faire évoluer et de moderniser le service public, dont :**
 - Planifier l'implantation des crématoriums (cf. proposition de loi *visant à instaurer un schéma régional des crématoriums*, examinée le 27 mai 2014 par le Sénat mais sans suites depuis) ou confier l'exercice de la compétence exclusivement au niveau intercommunal ou encore, s'agissant de l'Ile-de-France, créer un « schéma métropolitain des crématoriums franciliens » (suivant la proposition du SIFUREP) ;
 - Améliorer et développer les usages numériques et les services en ligne en matière funéraire : avis de décès et condoléances en ligne, comparateurs de devis d'obsèques, ou autres démarches ;
 - Poursuivre la coordination et la concertation entre les opérateurs publics funéraires dans la continuité des travaux de l'Union du Pôle Funéraire Public (UPFP) pour pallier aux insuffisances du CNOF.



Merci pour votre attention



SCP Seban & Associés, 282 boulevard Saint-Germain, 75007 Paris Tél : 01 45
49 48 49 - cabinet@seban-avocat.fr
www.seban-associes-avocat.fr

