



FUNÉRAILLES ET SÉPULTURES

Une synthèse des principaux changements



JOHN ROBERT CONSEILLER

La parution, le 24 novembre 2009, de l'arrêté du Gouvernement wallon¹ fixant (notamment) la date d'entrée en vigueur du nouveau décret sur les funérailles et sépultures², a permis d'obtenir confirmation de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime au 1^{er} février 2010.

CETTE ANNONCE ÉTAIT ATTENDUE depuis plusieurs mois, particulièrement par les communes wallonnes. Et il faut bien reconnaître que les nombreuses zones d'ombre qui sont apparues alors, pour certaines, subsistent encore à ce jour, malgré la parution des textes d'application, quant à l'application concrète des nouvelles règles.

Si les autorités wallonnes ont tenté récemment de répondre à cette inquiétude des responsables locaux, notamment par l'envoi d'une circulaire récapitulative³, axée sur les principales modifications qui vont impliquer de modifier les règlements communaux, force est de constater que les questions, les doutes et les interrogations restent nombreux.

Le présent article n'a pas l'ambition de répondre à toutes ces interrogations, mais il vise néanmoins à donner aux responsables locaux une vue d'ensemble, la plus concrète possible, à défaut d'être exhaustive, des modifications que va entraîner le nouveau régime.

A cet égard, nous n'éviterons aucune des difficultés et des orientations critiquables

que nous voyons dans ces nouveaux textes. Que du contraire, là où les changements seront considérés comme peu souhaitables, voire totalement irréalistes pour les autorités communales, nous soulignerons la nécessité de demander la révision rapide des dispositions concernées.

Champ d'application du nouveau texte

Champ d'application dans le temps

La date d'entrée en vigueur du décret et de l'arrêté

Le décret prévoit, en son article 5, qu'il entre en vigueur « à la date à fixer par le Gouvernement », c'est-à-dire qu'un arrêté du Gouvernement wallon doit être adopté pour en préciser cette date. Publié en mars 2009, le décret a dû attendre les élections régionales de juin et la formation du nouveau Gouvernement wallon pour voir adopter et paraître l'arrêté le 24 novembre 2009, soit près de huit mois après parution du décret.

En prévoyant que « *le décret [...] et le présent arrêté entrent en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Moniteur belge* », l'article 47 de l'arrêté a ainsi fixé au 1^{er} février 2010 le vrai démarrage juridique du nouveau régime.

Situations transitoires

Il nous semble utile de revenir ici sur une mention de la circulaire de novembre 2009 qui a suscité beaucoup d'inquiétudes dans les communes.

Il s'agit de la mise en œuvre de la nouvelle règle concernant les anciennes concessions à perpétuité (art. L1232-10). En prévoyant que certaines anciennes concessions à perpétuité non renouvelées conformément à l'ancien décret bénéficient à nouveau d'un délai unique de 11 mois⁴ pour être réactivées, ce texte soulève la question des modalités d'information préalable qui pèsent sur les communes.

Or, la circulaire semble considérer⁵ que l'ensemble des dispositions de l'article L1232-8 (relatif à la durée et au renouvellement des concessions) s'appliquent, en ce compris l'obligation que le par. 2 met à charge des communes d'envoyer, au moins un an avant le terme de la concession, un avis au titulaire de celle-ci, ou à ses héritiers en cas de décès, et d'afficher une copie de cet avis sur le lieu de sépulture et à l'entrée du cimetière.

Si l'on suit cette interprétation, outre la charge énorme et irréaliste qui est ainsi

mise sur les épaules des communes (ce dont elles n'ont bien évidemment pas pu s'acquitter dans les délais évoqués, ni même à ce jour), on se heurte au principe de non-rétroactivité de la loi, qui fait obstacle à ce qu'une disposition prévoie (ou puisse s'interpréter comme prévoyant) une règle qui ne peut être respectée qu'en l'appliquant avant son entrée en vigueur. Or, c'est précisément ce qui se passerait si l'on considérait que la date du 31 décembre 2009, évoquée dans la lettre circulaire du Ministre publiée deux mois avant l'entrée en vigueur du décret, constitue une date butoir pour respecter la formalité d'envoi et d'affichage pendant un an, que porte l'article L1232-8 par. 2.

Selon nous, il appartiendra plutôt au Gouvernement wallon de décider, le plus tôt possible, quelle forme de publicité il souhaite donner au délai d'extinction des concessions que porte l'article L1232-10.

Champ d'application dans l'espace

Comme l'énonce l'article 1^{er}, al. 2 du décret, « il s'applique à la région de langue française ». Il faut entendre par là le territoire de l'ensemble des communes de Wallonie, à l'exclusion des neuf communes de la Communauté germanophone.

Les nouveautés du décret

Cimetières: registre des cimetières (L1232-2, par. 1^{er}, al. 3)

Une des nouveautés importantes du Décret concerne la formalisation et la standardisation de ce qui existe déjà, sous des formes diverses, plus ou moins abouties, dans les communes: un enregistrement des sépultures, dans un but essentiel de sauvegarde du principe de respect dû à la mémoire des morts – notamment en permettant aux familles et personnes intéressées de retrouver une sépulture en fonction de l'identité du défunt – mais aussi dans l'intérêt d'une bonne gestion du domaine public communal.

Le décret renvoie à des mesures d'exécution pour la fixation des modalités de tenue du registre, ainsi que des données précises à enregistrer. Ces précisions occupent les articles 1^{er} à 3 de l'arrêté.

Cimetières: ossuaire (L1232-2 par. 3 al. 2)

Jusqu'ici, le droit funéraire wallon ne définissait pas le terme ossuaire, pas plus d'ailleurs qu'il n'en imposait l'existence à proprement parler.



MRW - Dicom - Jean-Louis Carpentier/7960

A présent, l'article L1232-2, par. 3, al. 2 mentionne l'ossuaire parmi les aménagements obligatoires dont doit disposer « tout cimetière traditionnel ».

Par ailleurs, l'article L1232-21, al. 3, s'il maintient la règle de l'ancien texte cité ci-dessus (compétence du conseil communal), précise désormais que « *les restes mortels découverts dans l'enceinte du cimetière [...] sont soit déposés dans un ossuaire, soit incinérés et les cendres sont soit dispersées sur la parcelle réservée à cet effet, soit déposées dans un ossuaire* ». De plus, l'article L1232-1, 11°, qui rassemble les définitions de nombreux termes utilisés dans le nouveau décret, énonce ce qui suit: « *ossuaire: monument mémoriel fermé, situé dans le cimetière, où sont rassemblés les ossements ou cendres des défunts après qu'il ait été mis fin à leur sépulture* ».

Cette (relative) nouveauté appelle d'emblée les remarques suivantes:

- il existe déjà, à ce jour, des emplacements dans la plupart des cimetières wallons qui peuvent s'apparenter à des ossuaires. Dans ces cas-là, la modification décrétalement change peu de choses (sous réserve de ce qui est dit ci-dessous). Un problème peut en revanche se poser pour les plus petits cimetières, et/ou ceux qui sont aujourd'hui saturés, et qui ne disposaient pas d'un tel emplacement;
- l'option de la crémation des restes mortels avant placement dans l'ossuaire ne



peut être choisie par la commune si elle entre en contradiction avec l'acte de dernières volontés que l'intéressé avait, le cas échéant, transmis à la commune en vertu l'article L1232-17, par. 2 (anciennement L1232-16, par. 2);

-le nouveau texte donne une définition quelque peu étrange de l'ossuaire, en précisant qu'il s'agit d'un « monument mémoriel ». Cette approche est confirmée par l'article 13, al. 2 de l'arrêté, qui précise que « le gestionnaire public place sur chaque ossuaire une stèle mémorielle sur laquelle sont inscrits les noms des défunts. Conformément à l'article L1232-27, le gestionnaire public règle la dimension et la nature des matériaux utilisés ».

Nous voyons plusieurs objections et difficultés à cette nouvelle obligation, et notamment le fait que le caractère mémoriel d'un ossuaire n'est pas évident en soi : après tout, l'ossuaire est un endroit où l'on « se débarrasse » de restes mortels après l'expiration de leur sépulture. En faire un lieu de mémoire identifié par un signe indicatif de sépulture revient selon nous à créer une sorte de « seconde sépulture ». Il s'agit selon nous d'une nouvelle formalité parfaitement dispensable, et il conviendrait de la supprimer rapidement.

Sépultures concédées : rassemblement de restes mortels (L1232-7, al. 6)

Désormais, en sépulture concédée, il est loisible aux ayants droit des défunts de

rassembler dans un même cercueil les restes de plusieurs dépouilles si celles-ci sont inhumées depuis plus de trente ans (dix ans pour les cendres). Une autorisation du bourgmestre est requise.

L'objectif de cette mesure semble être de récupérer des emplacements libres dans ces concessions, en vue de nouvelles inhumations. En pratique toutefois, on peut s'interroger sur l'applicabilité de cette nouvelle faculté : une telle manipulation nous semble des plus pénibles pour les fossoyeurs, ce qui pourrait pousser les autorités communales à décider que ces opérations ne se seront pas exécutées par les services communaux, mais uniquement par les entrepreneurs privés sollicités par la famille.

Une vue concrète
des modifications
apportées à une
législation appliquée
quotidiennement
par les communes

Concessions : durée minimale et maximale (L1232-8, par. 1^{er})

Une des nouveautés les plus remarquées concerne la durée des concessions. Perpétuelles avant 1971, réduites à 50 ans (renouvelables) depuis, les sépultures concédées sont désormais limitées à une durée maximale de 30 ans, toujours renouvelable.

Petite particularité : le décret prévoit cette fois une durée minimale de concession, fixée à 10 ans. A présent, la durée minimale d'une sépulture non concédée est de 5 ans et celle d'une concession, de 10 ans.

Quelques remarques sur cette nouvelle règle :

- Comment les communes peuvent-elles modaliser cette fourchette de durée ?

Il nous semble évident que, de même qu'il était loisible aux autorités communales, sous l'ancien décret, de fixer par voie de règlement la durée maximale de concession qu'elles souhaitaient, pour autant qu'elles ne dépassaient pas le maximum légal de 50 ans, il reste aujourd'hui possible pour les

communes de prévoir la même fourchette que le décret (de 10 ans à 30 ans), de prévoir une fourchette plus étroite (15 à 30 ans, 10 à 20 ans, etc.), ou encore, de fixer une durée unique pour toutes les concessions (par ex. 30 ans, ou 25 ans, etc.).

- Quels sont les conséquences des nouvelles durées de concession sur les tarifs communaux ?

Peut-il être déduit de la nouvelle règle que les tarifs fixés par les communes pour l'octroi de concessions doivent être adaptés, pour l'avenir prorata temporis ? En d'autres termes, une concession octroyée jusqu'alors pour 50 ans pour x euros, et qui est désormais octroyée pour maximum 30 ans (- 40 % de la durée), doit-elle voir son prix désormais fixé à x - 40 % ? C'est ce que semble conclure la circulaire lorsqu'elle précise, sous son titre « Concession », qu' « il convient en conséquence également d'adapter proportionnellement les tarifs des concessions ».

Nous ne pouvons suivre cette interprétation. En effet, les tarifs des concessions sont, dans la plupart des cas, fixés en fonction d'autres critères que la durée de celles-ci : souvent octroyées d'office pour la durée maximale, les concessions varient de prix plutôt en lien avec le nombre d'emplacements demandés et/ou la surface au sol, ou encore l'appartenance du demandeur à la commune (inscription ou non aux registres de population)

Et quand bien même certaines communes prévoiraient des tarifs variables en fonction de la durée de la concession, il nous paraît tout à fait légal, autant que raisonnable, de conserver les tarifs inchangés, c'est-à-dire de maintenir le prix maximal pour la (nouvelle) durée maximale de 30 ans, et les prix intermédiaires pour les durées inférieures à ce maximum.

Concessions : information avant expiration (L1232-8, par. 2)

Désormais, l'obligation d'information concernant l'approche de la fin d'une concession, qui était limitée jusqu'alors aux seules anciennes concessions à perpétuité converties en concessions de 50 ans, est étendue à toutes les concessions, quelle que soit leur durée. Cela vaut également pour les concessions accordées pour 50 ans avant l'entrée en vigueur du décret, mais qui expirent après.

La procédure est déjà inspirée de celle qui existait pour les concessions perpétuelles

converties : au moins un an avant l'expiration de la concession ou de son renouvellement, un acte du bourgmestre ou de son délégué rappelant la proximité du terme, et la nécessité, si un renouvellement de la concession est souhaité, d'une demande en ce sens ; une copie de cet acte est envoyée au titulaire de la concession, ou s'il est décédé, à ses héritiers ou ayants droit, et une autre copie est affichée sur la sépulture et à l'entrée du cimetière.

On ne manquera pas de constater l'importante surcharge administrative que va signifier cette extension de la procédure à l'ensemble des concessions, sans parler des difficultés qui vont surgir pour la détermination précise des délais, pour ce qui concerne les plus anciennes des concessions encore en vigueur.

Concessions : délai unique avant suppression des anciennes concessions à perpétuité (L1232-10)

Un des aspects les plus étonnants du décret concerne le sort réservé aux anciennes concessions à perpétuité.

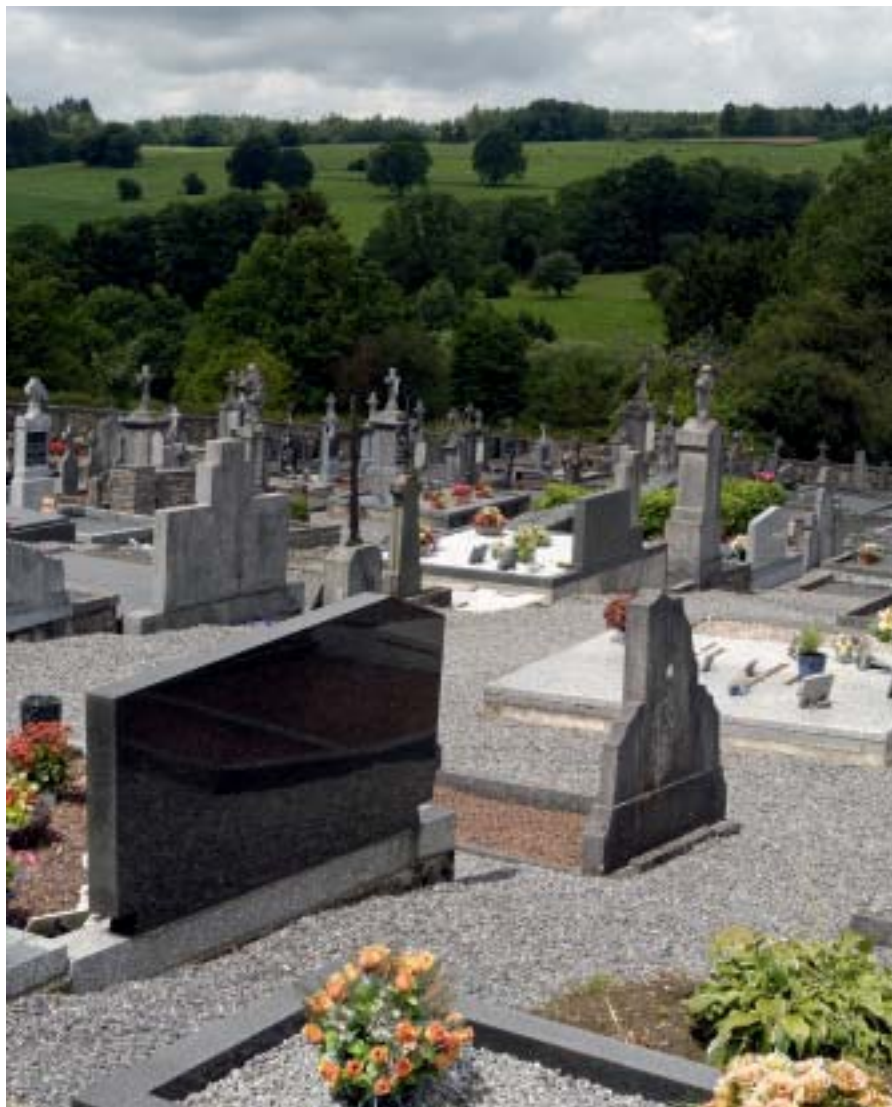
En effet, l'article L1232-10 prévoit que « les concessions à perpétuité accordées avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures arrivent à échéance le 31 décembre 2010 et reviennent à la commune qui peut à nouveau en disposer, sauf demande de renouvellement conformément à l'article L1232-8 et sans préjudice de l'application de l'article L1232-12. Les renouvellements s'opèrent gratuitement ».

Parmi les nombreuses questions que pose ce nouvel article, on abordera les suivantes :

- Quelles sont les concessions réellement concernées ?

La circulaire détaille quelque peu l'objet et l'objectif de l'article en question, en précisant qu'il ne porte que sur les concessions « qui ne sont plus couvertes par un titre valable de concession pour n'avoir pas fait l'objet d'un renouvellement en bonne et due forme » depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 1971 (et la suppression des concessions perpétuelles que porte cette loi).

- Ce faisant, il semble que l'objectif du législateur était de permettre aux communes de reprendre de manière légalement incontestable, à partir d'une même date dans toute la Wallonie (hors Communauté germanophone), un nombre



MRW - Dircom - Jean-Louis Carpentier-7768

important de vieilles sépultures dont le droit de concession avait expiré, mais pour lesquelles l'obligation d'information et d'affichage n'avait pas forcément été respectée par la commune. C'est sans doute ce qui explique l'ultime faculté laissée aux personnes intéressées de demander le renouvellement avant le 31 décembre 2010.

- Enfin, la question délicate des modalités du renouvellement de ces concessions, sur le plan de l'information que la commune et/ou la Région devraient fournir aux citoyens, a été exposée plus haut, sous le point consacré au champ d'application dans le temps du décret. Nous y renvoyons le lecteur.

Dernières volontés : nouvelles mentions (L1232-17, par. 2)

L'acte de dernière volonté est étendu quant aux mentions qui doivent, le cas échéant, être enregistrées par la commune. Outre

le mode de sépulture et, le cas échéant, la destination des cendres, peuvent également être renseignés :

- le rite confessionnel ou non confessionnel pour les obsèques ;
- et la mention de l'existence d'un contrat obsèques.

Comme par le passé, les informations concernant le mode de sépulture pourront être reprises aux registres de population.

Sépultures non concédées : procédure d'affichage avant enlèvement (L1232-21, al. 2)

Le décret attache manifestement beaucoup d'importance à l'information du citoyen : outre l'ensemble des sépultures concédées (cf. supra), le texte prévoit ici que « la sépulture non concédée ne peut être enlevée qu'après qu'une copie de la décision d'enlèvement ait été affichée pendant un an sur le lieu de sépulture et à l'entrée du cimetière ».

Avec de nombreux gestionnaires communaux, on regrettera fortement cette nouvelle charge administrative et pratique, qui risque fort de devenir insoutenable dans les moyennes et grandes villes, où le « roulement » de ces emplacements est important. De plus, si l'affichage peut certes s'avérer utile, il nous semblerait beaucoup plus raisonnable de s'en tenir à un affichage commun à une parcelle, permettant ainsi aux communes de mieux gérer des « lots » de sépultures d'âge semblable, comme le prévoyait déjà auparavant la disposition reprise dans l'actuel article L1232-28, al. 2.

Quel est l'impact de la durée de l'affichage précité (un an) sur la durée minimale des sépultures non concédées que mentionne l'article L1232-21, al. 1^{er} (cinq ans)? Toujours selon la circulaire, l'affichage ne peut débuter avant l'expiration du délai de cinq ans, portant la durée minimale de la sépulture à six ans. Nous ne voyons cependant, dans le texte du décret, aucune obligation d'additionner les deux périodes.

Sépultures : protection des tombes remarquables (L1232-28, al. 3) et d'importance historique locale (L1232-29)

Outre une rationalisation de la gestion des cimetières, l'autre objectif majeur du décret concerne la préservation du patrimoine funéraire remarquable. Pour atteindre cet objectif, les nouveaux textes distinguent deux types de sépultures qui seront concernées par des mesures de protection :

- les sépultures antérieures à 1945 ;
- et les sépultures d'importance historique locale.

La première catégorie, relativement facile à identifier, est désormais visée par une procédure d'autorisation préalable à leur enlèvement. Si la commune veut évacuer une sépulture antérieure à 1945, la Direction du Patrimoine de la Région wallonne examinera la valeur patrimoniale et historique de la pierre tombale avant de donner autorisation d'enlèvement. La procédure est précisée à l'article 44 de l'arrêté.

Pour la seconde catégorie, la procédure est plus poussée : l'importance historique locale de certaines sépultures est reconstruite par le collège communal, qui établit une liste de ces sépultures. Le déroulement de la procédure, pour laquelle l'arrêté (art. 42) laisse quatre ans, prévoit une possibilité pour les services de la Région wallonne

de se substituer au collège défaillant dans l'établissement de cette liste.

Quant à la conséquence de l'établissement de ladite liste pour les sépultures concernées, le décret énonce : « *en cas de décès du titulaire et des bénéficiaires de la concession et en l'absence d'héritiers, les sépultures sont conservées et entretenues par le gestionnaire public pendant trente ans. Ce délai peut être prorogé* ».

Sans s'étendre davantage sur les questions que pose la mise en œuvre concrète de cette obligation (définition du point de départ du délai de trente ans, détermination de la notion de bénéficiaires et d'héritiers, etc.), il est important de souligner d'emblée le caractère totalement irréaliste de ces nouvelles procédures :

- en termes de charge administrative pour chaque commune (et pour la Région) lorsqu'il va s'agir de soumettre à autorisation l'enlèvement de milliers de sépultures chaque année, ou de dresser des listes de sépultures remarquables ;

- et évidemment en termes financiers pour les budgets communaux, pour l'entretien des sépultures reprises dans la liste susmentionnée.

Cimetières : aménagement d'une parcelle des étoiles (L1232-2, par. 4 et L1232-17, par. 3)

Autre nouveauté longuement débattue : la création d'un nouvel aménagement dans

les cimetières communaux, dénommé « parcelles des étoiles ».

Selon l'article L1232-2, par. 4 : « *le gestionnaire public aménage une parcelle des étoiles pour les fœtus nés sans vie entre le 106^e et 180^e jour de grossesse et les enfants* ». L'article L1232-17, par. 3 précise : « *les fœtus nés sans vie dont la naissance a eu lieu entre le 106^e et le 180^e jour de grossesse, peuvent, à la demande des parents, soit être inhumés dans la parcelle des étoiles, soit être incinérés. En cas d'incinération, les cendres sont dispersées sur la parcelle des étoiles* ».

Le caractère laconique de ces deux dispositions laisse ouvertes beaucoup de questions. On en évoquera les suivantes :

- une telle parcelle doit-elle être créée dans chaque cimetière? Une réponse négative nous semble pouvoir être donnée. Nous interprétons cette obligation comme limitée à un minimum d'une seule parcelle des étoiles par commune ;

- quelle forme cette parcelle doit-elle prendre? Ni le décret ni l'arrêté n'apportent de précisions à cet égard. La taille et l'apparence en sont laissées à l'appréciation de chaque commune, certaines disposant d'ailleurs déjà d'aménagements réservés aux enfants. Néanmoins, on peut déduire de l'art. L1232-17, par. 3 que la parcelle doit permettre à la fois de procéder à des inhumations sans crémation et à des dispersions de cendres.



Autres nouveautés

L'examen de l'ensemble des modifications et nouveautés apportées par le décret et l'arrêté dépassant largement le cadre du présent article de synthèse, nous renvoyons, pour un examen plus exhaustif et approfondi, au dossier complet consultable sur notre site internet.



¹ A. G.W. 29.10.2009 portant exécution du décr. 6.3.2009 modifiant le chapitre II du titre III de la première partie du CDLD, MB 24.11.2009. Il y sera fait référence, dans la suite de cet art., sous les termes "l'arrêté".

² Décr. 6.3.2009 modifiant le chapitre II du titre III de la première partie du CDLD, MB 26.3.2009. Il y sera fait réf. dans la suite de cet art., sous les termes "le décret".

³ Lettre-circulaire aux communes wallonnes du 23.11.2009 du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, concernant le décr. 6.3.2009 - adaptation des règlements sur les cimetières (publiée notamment au Bulletin provincial de Liège, 2010/01 du 7.1.2010 : www.provincedeliege.be/bulletinprov/doc/201001.pdf). Il y sera fait référence, dans la suite de cet art., sous les termes "la circulaire".

⁴ C'est-à-dire entre le 1.2.2010, date d'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, et le 30.12.2010, date limite fixée par cette même disposition.

⁵ La circ., datée pour rappel du 23.11.2009, précise en effet en son par. intitulé "sort des anciennes concessions à perpétuité" que le Ministre "invite les communes à faire dès à présent un relevé de ces anciennes concessions à perpétuité et à procéder aux formalités d'affichage et d'envoi de la copie de l'acte avant le 31.12.2009" (nous soulignons cette date).