

Inhumation et domiciliation des personnes sans domicile stable

L'AMF a souhaité rappeler la législation en vigueur sur les modes d'inhumation et la domiciliation des personnes sans domicile stable.

Le droit à sépulture

Il convient de bien dissocier les notions de droit à sépulture et droit à concession.

Au regard de l'article L. 2223-3 du Code général des collectivités territoriales, « *La sépulture dans un cimetière d'une commune est due :*

- *aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;*
- *aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;*
- *aux personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille ;*
- *aux Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la*

commune et qui sont inscrits sur la liste électorale de celle-ci ».

Le droit à sépulture renvoie à l'inhumation en terrain commun qui comprend des emplacements individuels destinés à accueillir gratuitement les corps pour une durée de cinq ans minimum.

Le maire ne peut refuser l'ensevelissement dans le terrain commun de toute personne appartenant à l'une des quatre catégories énumérées ci-dessus, sauf pour un motif d'ordre public.

Le droit à concession

Instaurer des concessions funéraires dans un cimetière résulte d'une faculté offerte à la commune, à l'inverse du terrain commun qui constitue une obligation légale.

Le rappel des textes

En ce qui concerne le droit à concession, l'article L. 2223-13 alinéa 1^{er} stipule :

« Lorsque l'étendue des cimetières le permet, il peut être concédé des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs. Les bénéficiaires de la concession peuvent construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux ».

Lorsque le conseil municipal décide de prévoir des emplacements pour des concessions, il convient de déterminer les personnes qui y auront accès, les textes restant silencieux.

La jurisprudence

La jurisprudence est venue apporter des précisions sur les personnes pouvant acheter une concession funéraire. Actuellement, toute personne peut acheter une concession funéraire dans la commune de son choix.

Le seul motif valable de refus d'octroi d'une concession demeure l'impossibilité matérielle d'octroyer des concessions, autrement dit, un manque d'emplacements disponibles dans le cimetière (CE, 26 oct. 1994, *Melle Arii*).

Le motif d'ordre public pour refuser l'octroi de concession peut également être évoqué.

Certains conseils municipaux ont institué par délibération un droit d'entrée pour les personnes étrangères à la commune. Le Conseil d'Etat a jugé cette délibération illégale, aucune disposition législative n'autorisant les communes à instituer une taxe de cette nature (CE, 10 décembre 1969, *Cne de Nerville-la-Forêt*).

De même, le conseil municipal ne peut, sans méconnaître, le principe d'égalité des usagers devant le service public, réserver les emplacements encore disponibles à la seule partie des habitants résidant de manière permanente dans la commune, dès lors qu'il

n'existe entre les personnes y habitant définitivement toute l'année et les résidents secondaires, aucune différence justifiant, au regard de la nature du service public en cause, qu'un traitement prioritaire soit accordé aux habitants permanents (TA Orléans, 31 mai 1988, *Cortier*).

Le droit à inhumation n'entraîne pas obligatoirement le droit à concession mais il peut être tenu compte de celui-ci dans les décisions d'octroi ou de refus de concession. De même, le lien existant entre le demandeur et la collectivité, lorsqu'il peut être considéré comme existant, est de nature à emporter une réponse favorable à une demande, dans un contexte de gestion de priorités.

Toute décision de refus en matière funéraire doit donc être prise avec la plus grande prudence car le refus illégal d'une concession peut engager la responsabilité pour faute de la commune, en raison du préjudice moral et matériel (CE, Sect., 11 oct. 1957, *Cts Hérial*).

Pour conclure sur le droit à concession, le maire ne peut globalement refuser l'octroi d'une concession à un citoyen que sur le fondement des contraintes résultant d'un plan d'aménagement du cimetière, autrement dit en raison d'un manque de places dans le cimetière ou pour des raisons d'ordre public.

Le droit à concession est donc plus ouvert que le droit à sépulture qui n'est accordé qu'aux personnes appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article L. 2223-3 du CGCT.

L'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes

Les frais d'obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes sont pris en charge par la commune (cf. art. L. 2223-27 du CGCT). Une circulaire du 14 février 1995 précise qu'il s'agit de la commune

du lieu de décès, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux.

Cette même circulaire précise que « la commune qui peut faire valoir des dépenses à ce sujet a toujours la faculté d'essayer de recouvrer les sommes dépensées à ce titre, notamment auprès de la famille du défunt et bien sûr auprès de la commune du lieu de domicile du défunt... ».

Pour autant, sur ce dernier point, le droit ne devrait pas évoluer et ce, notamment afin d'éviter des sources de contentieux entre les communes et d'assurer une inhumation digne, respectant les délais prescrits.

La notion de « personnes dépourvues de ressources suffisantes » ne fait pas l'objet de définition précise et renvoie à l'ancienne notion de « personnes indigentes », à savoir sans actif successoral et dépourvues de créanciers alimentaires ou de conjoint survivant (cf. réponse ministérielle, n°24317, JO Sénat, 7/09/2006).

La domiciliation

L'article 102 du code civil prévoit deux type de domiciliations, l'une de fait, l'autre dénommée « domiciliation juridique » pour les personnes sans domicile stable :

« Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement. »

Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles (...).

S'agissant de la domiciliation juridique, les articles L. 264-1 et L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) visent à offrir un droit de domiciliation aux personnes qui ne bénéficient pas d'un domicile stable pour l'obtention de certaines prestations. Ces dispositions, issues de la loi DALO, mettent

en place une procédure unique de domiciliation des personnes sans domicile stable.

L'article L. 264-1 du CASF prévoit : « Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet(...) ».

Concrètement, la domiciliation permet aux personnes sans résidence stable, en habitat mobile ou précaire, d'avoir une adresse administrative pour recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits civils, civiques et sociaux.

La domiciliation permet ainsi d'accéder notamment à :

- la délivrance d'un titre national d'identité (carte nationale d'identité, passeport)
- l'inscription sur les listes électorales
- la demande d'aide juridique
- l'ouverture de droits aux prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles (RSA, Pôle Emploi, CMU et CMU-C ...)

Pour obtenir une domiciliation, les personnes sans résidence stable peuvent adresser leur demande :

- au CCAS si elles ont un lien suffisant avec la commune (activité professionnelle, hébergement, scolarisation...),
- aux territoires d'action sociale du conseil Général si elles sont bénéficiaires du RSA (Revenu de Solidarité Active).

L'attestation de domiciliation est délivrée pour une durée maximale d'un an, renouvelable selon la situation. La domiciliation prend fin

lorsque la personne le demande, lorsqu'elle acquiert un domicile stable ou si elle ne s'est pas présentée à l'organisme domiciliaire pendant une période de 3 mois consécutifs sans justifier son absence pour des raisons de santé ou professionnelles

Toute demande de domiciliation fait l'objet d'un entretien individuel lors duquel la personne reçoit une information sur ses droits.

Attention !

La domiciliation administrative est à différencier du domicile. En effet, la domiciliation n'est pas obligatoirement le lieu de vie des personnes mais simplement le lieu où elles peuvent retirer leur courrier et accéder à des droits civils, civiques et sociaux. C'est une première étape indispensable vers l'insertion des familles, car elle facilite les démarches de scolarisation et d'accès aux soins.

NB : Dans le cas d'espèce, se pose la question du domicile pour l'application du « droit à sépulture » prévu par l'article L.2223-3, 2° du CGCT.

Cette petite fille pouvait-elle être considérée comme domiciliée sur une commune X, alors qu'elle vivait dans un campement illégal et qu'elle est décédée dans une autre commune ?

Faut-il prendre en compte la domiciliation réelle de la famille, confortée par la scolarisation de la fratrie ? En matière scolaire, la circulaire NOR : REDE1236611C, n° 2012-142 du 2-10-2012 relative à la scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (donc applicable aux gens du voyage) est très claire sur le sujet. Elle précise « Le fait qu'une famille soit hébergée de manière provisoire sur le territoire d'une commune est sans incidence sur le droit à la scolarisation. En effet, c'est la résidence sur le territoire d'une commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil (article L. 131-6 du code de l'éducation). La scolarisation s'effectue donc dans les écoles et les établissements du secteur du lieu de stationnement sauf cas particulier impliquant l'accueil dans une unité pédagogique dont l'établissement est dépourvu ».

Faut-il prendre en compte sa domiciliation administrative dans une autre commune par le biais d'une association ?

Aujourd'hui, si les règles sont claires en matière scolaire (et encore exclusivement pour les enfants des gens du voyage), elles ne le sont pas dans le domaine funéraire et ceci mériterait une réponse des pouvoirs publics.

L'AMF va donc saisir ces derniers pour clarification.