



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

CONTRÔLE DE LA GESTION DES
CIMETIÈRES ET OPÉRATIONS
FUNÉRAIRES PAR LA VILLE DE
PARIS

CAHIER N° 2 GESTION DES CIMETIÈRES

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives
délibérées le 21 juin 2018

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	6
1 PRÉSENTATION DES CIMETIÈRES PARISIENS.....	7
1.1 Nature juridique des cimetières.....	7
1.1.1 La création et la gestion d'un cimetière demeure une compétence exclusive des communes et des établissements publics de coopération	8
1.1.2 Les pouvoirs de police du maire.....	8
1.2 Organisation de la Ville pour la gestion de son secteur funéraire.....	9
1.2.1 Evolution de la mortalité dans Paris	9
1.2.2 Evolution des pratiques funéraires	12
1.2.3 20 cimetières répartis dans la capitale et les communes limitrophes	14
1.2.4 Organisation de la Ville pour la gestion et le suivi du secteur funéraire	15
1.2.5 Le Service des Cimetières	20
2 LA GESTION DOMANIALE DES CIMETIÈRES PARISIENS	25
2.1 Les concessions funéraires.....	25
2.1.1 Nature juridique des concessions funéraires.....	25
2.1.2 Volume des concessions accordées dans les cimetières parisiens.....	26
2.1.3 Typologie des concessions dans les cimetières parisiens	28
2.1.4 Tarifs des concessions funéraires	30
2.1.5 Modalités d'attribution des concessions funéraires	32
2.1.6 La localisation des concessions dans les cimetières : la question des carrés confessionnels ...	33
2.2 Reprises de concession.....	35
2.2.1 Cadre légal des reprises de concession.....	35
2.2.2 Les exhumations administratives.....	37
2.3 Les espaces disponibles dans les cimetières parisiens	40
2.4 Bilan financier de la gestion domaniale des cimetières	41
3 LA GESTION PATRIMONIALE DES CIMETIÈRES PARISIENS	42
3.1 Un patrimoine funéraires protégé.....	42
3.1.1 Le cimetière du Père Lachaise.....	44
3.1.2 Le cimetière de Montmartre	46
3.2 Régime juridique applicable à l'édification et à la démolition d'un monument funéraire.....	46
3.2.1 La construction des caveaux et des monuments funéraires est dispensée de permis de construire	46
3.2.2 Etat du droit concernant les monuments classés ou inscrits sur la liste des monuments historiques ou situés dans un périmètre protégé au titre de la loi sur les sites	46
3.2.3 Les constructions restaurations et démolitions de monuments dans les cimetières parisiens ne respectent pas la législation en vigueur	47
3.3 Devenir des sépultures classées ou situées dans un périmètre protégé reprises par la Ville de Paris	49
3.4 La Ville n'a fixé à ses services ni orientations ni objectifs pour la gestion des cimetières.....	51
3.4.1 Objectifs assignés à la DEVE dans le cadre du contrat d'objectifs et de performances.....	51
3.4.2 Les outils de gestion du domaine à la disposition des services sont insuffisants	52

3.4.3	L'intérêt pour la Ville de mettre en place un plan de gestion de ses cimetières.....	53
4	VERS UNE MÉTROPOLISATION DE LA GESTION DES CIMETIÈRES ET DES CRÉMATORIUMS ?.....	54
4.1	Une hausse attendue de la mortalité à Paris et en petite couronne dans les prochaines décennies	54
4.2	Une hausse continue du recours à la crémation en Ile-de-France	55
4.3	Une offre de crématoriums en hausse depuis les années 2000.....	56
4.4	Des cimetières extramuros générateurs de contraintes urbaines	60
4.5	Des compétences qui pourraient être transférées à la Métropole du Grand Paris	61
	ANNEXES.....	63
	GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES	65

SYNTHÈSE

La Ville de Paris dispose de vingt cimetières qui couvrent une superficie de 422 hectares. 14 sont situés dans Paris et six autres sont implantés, en petite couronne, dans les communes de Bagneux, Ivry, La Chapelle, Pantin, Saint-Ouen et Thiais.

L'implantation de six nécropoles dans les communes limitrophes de Paris résulte de l'histoire et du statut, longtemps très particulier, de la capitale dont la gestion était alors confondue avec celle de la Préfecture de la Seine. Pour faire face aux besoins de la Ville, le préfet de la Seine avait acquis plusieurs terrains sur lesquels ont été aménagés, à la fin du 19^{ème} siècle les cimetières parisiens de Saint-Ouen, La Chapelle, Ivry, Pantin et Bagneux. Le dernier cimetière a ouvert ses portes à Thiais en 1929.

L'organisation de la Ville pour la gestion de la chaîne funéraire peut être améliorée

La direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) est chargée de la gestion des cimetières : attribution et gestion des concessions funéraires, délivrance des autorisations de police relatives aux inhumations, dispersions, exhumations, dépôts temporaires en caveau provisoire. Elle réalise des opérations de fossoyage concurrentiel et assure le suivi de la chaîne funéraire.

Deux services de la direction sont chargés de la gestion des cimetières et du suivi des délégataires participant à l'exécution de la chaîne funéraire : le service des cimetières et la mission funéraire.

Les arrêtés organisant la DEVE en 2012 et en 2017 attribuent, à la mission funéraire, le secrétariat du comité parisien d'éthique funéraire, la charge de représenter la Ville au conseil national des opérations funéraires (CNOF) et l'observatoire statistique parisien du funéraire. Mais la Ville n'est pas membre du CNOF, elle n'a pas créé d'observatoire statistique et le comité parisien d'éthique funéraire ne s'est pas réuni depuis 2013.

En définitive, faute d'existence ou d'activité des instances de suivi et d'analyse du secteur funéraire, la mission funéraire se limite au suivi- non financier - des trois délégations de service public liées à ce domaine (service extérieur des pompes funèbres, crématorium et chambre funéraire).

La Ville est donc invitée à évaluer l'activité de la mission funéraire et à s'interroger sur l'utilité de son action dans la chaîne funéraire.

La Ville n'assure pas la diffusion des devis-type des opérateurs de pompes funèbres intervenant sur son territoire

Dans le but d'améliorer l'information des familles, le code général des collectivités territoriales (CGCT) oblige les entreprises de pompes funèbres à déposer des devis-type dans les mairies des communes dans lesquelles elles exercent leur activité.

Ces devis peuvent être consultés selon des modalités arrêtées par le maire dans chaque commune. Mais la Ville de Paris n'a mis en place aucun dispositif permettant aux usagers de consulter ces documents et elle n'a pas non rappelé aux opérateurs leur obligation légale de lui communiquer ces devis-type. La chambre prend acte de l'engagement de la Ville de diffuser sur le site Paris.fr la liste des devis type transmis par les opérateurs funéraires opérant sur son territoire et de rappeler à ceux-ci l'obligation de dépôt de ces devis en mairie.

Les cimetières parisiens intra-muros sont saturés

Si les six cimetières situés dans les communes limitrophes disposent encore de plus de 20 000 emplacements pour y construire des sépultures, les 14 cimetières intra-muros sont, en revanche, saturés. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que, jusqu'en 2007, les concessions funéraires vendues aux familles y étaient toutes des concessions perpétuelles.

La vente depuis une dizaine d'année de concessions à durée limitée dans les cimetières intramuros, ajoutée à une augmentation importante du prix des concessions perpétuelles, doit permettre d'accroître la disponibilité des terrains dans les cimetières.

Cependant, le niveau très élevé des tarifs d'achat de concessions funéraires a nécessairement pour conséquence de réserver les inhumations aux populations les plus aisées. Cette tendance est encore amplifiée par le fait que le cabinet du maire dispose en permanence d'une dizaine de places réservées.

La libération de terrains ne peut se faire qu'à l'issue des reprises de concessions arrivées à échéance sans avoir été renouvelées par les familles ou, s'agissant d'une concession perpétuelle, lorsque la sépulture est en état d'abandon.

Compte tenu de l'augmentation attendue de la mortalité à Paris et de ses conséquences pour le nombre d'inhumations, la Ville devra adopter une programmation des reprises de concessions à moyen terme pour l'ensemble de ses cimetières pour pouvoir faire face au besoin de nouveaux emplacements dans les prochaines décennies.

La Ville ne respecte pas la législation concernant les monuments historiques et les sites remarquables

La Ville de Paris procède chaque année à des centaines de reprises de concessions dans l'ensemble de ses cimetières, mais ces reprises ne permettent pas toujours la réattribution de nouvelles concessions. En effet, les cimetières parisiens intra-muros, particulièrement le Père Lachaise, font l'objet de protections, au titre des monuments historiques, ou en raison de leur caractère remarquable justifiant un classement au titre de la loi sur les sites.

Lors de chaque reprise de concession, la conservatrice du patrimoine de la Ville autorise, ou refuse, la démolition du monument et, le cas échéant, la revente du terrain en considération du défunt inhumé dans le monument et après examen de la valeur patrimoniale de la sépulture.

La construction et la démolition de sépultures sont en principe dispensées de permis de construire, mais le classement d'une sépulture en qualité de monument historique, d'un cimetière au titre des abords de monuments historiques ou de la loi sur les sites remarquables oblige les propriétaires à obtenir du préfet une autorisation avant toute réalisation de travaux.

Or, pour la construction, la restauration ou la démolition de monuments dans l'enceinte classée – au titre de la loi sur les abords ou de la loi sur les sites - du cimetière, aucune autorisation formelle n'est accordée aux propriétaires avant l'engagement des travaux.

La Ville n'a pas arrêté ses principales orientations pour la gestion de ses cimetières

Les enjeux attachés à la gestion des cimetières sont multiples. Les cimetières doivent d'abord être gérés pour permettre à toute personne domiciliée ou décédée à Paris ou y ayant sa sépulture d'y être inhumée. Mais, compte tenu de leur qualité architecturale et patrimoniale, les cimetières parisiens sont aussi des lieux de promenade. La végétalisation des espaces et leur situation au cœur de quartiers densément peuplés leur confèrent aussi des qualités environnementales et de préservation de la biodiversité que la Ville doit mettre en valeur.

Toutefois, en dépit de tous ces enjeux attachés à leur gestion, la Ville n'a toujours pas arrêté les grandes orientations qui devraient gouverner la gestion de ses cimetières.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les rappels au droit adressés par la chambre sont les suivants :

Rappel du droit n°1 : Mettre en place un dispositif permettant la consultation par les usagers des devis-type produits par les entreprises de pompes funèbres habilitées 20

Les recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Evaluer les attributions de la Mission Funéraire et s'interroger sur l'utilité de son action dans le déroulement de la chaîne funéraire. .. 20

Recommandation n° 2 : Elaborer pour chaque cimetière un plan de gestion prenant en compte les différents enjeux, définissant des priorités et des objectifs pour les services chargés de la gestion et de la mise en valeur des sites. 54

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen

OBSERVATIONS

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Île de France, délibérant en ses 3^e et 4^e sections réunies a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif au contrôle de la gestion des cimetières (cahier n°2).

Le rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées au préalable à Mme Anne Hidalgo, Maire de Paris, et à son prédécesseur M. Bertrand Delanoë et des réponses adressées en retour à la chambre et enregistrées au greffe le 9 mai 2018.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 21 juin 2018, sous la présidence de M. Gérard Terrien, président de la chambre, M. Christophe Royer, président de section, MM. Bruno Sentenac, Philippe Grenier, Paul Prigent, premiers conseillers et Mmes Judith McKee et Line Boursier, premières conseillères

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Line Boursier, première conseillère ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Mélanie Menant, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

1 PRÉSENTATION DES CIMETIÈRES PARISIENS

1.1 Nature juridique des cimetières

La gestion des services funéraires recouvre deux champs d'activités distincts, la gestion des cimetières, d'une part, et les opérations funéraires, d'autre part.

Si la gestion des opérations funéraires et celle des cimetières sont liées, chaque activité comporte des enjeux juridiques et financiers spécifiques tenant, pour l'un à la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC) et pour l'autre, à des questions de domanialité publique – règles d'attribution et de reprise des concessions – et de police administrative.

La jurisprudence relative aux pouvoirs du maire ou du conseil municipal en matière de cimetières est abondante. Le Conseil d'Etat distingue deux types d'actes :

- les actes de gestion des cimetières qui relèvent généralement de la compétence du conseil municipal, (CE, 20 janvier 1984, association consistoriale israélite de Marseille c/ Me Rouquette)¹,

¹ Le partage des compétences est parfois délicat. Dans l'affaire *Cauchoux* (CE, 20 février 1946), le Conseil d'Etat a estimé que le conseil municipal a empiété sur la compétence du maire en décidant l'élagage complet des végétaux, cette opération étant qualifiée, dans cette affaire, de mesure de police.

- les actes de police des cimetières et des funérailles qui relèvent de la compétence du maire.

1.1.1 La création et la gestion d'un cimetière demeure une compétence exclusive des communes et des établissements publics de coopération

Le monopole communal en matière de création et d'extension des cimetières, institué par un décret du 23 prairial an XII (1804), n'a pas été remis en cause par la législation funéraire récente et notamment pas par la loi du 8 janvier 1993 sur le service extérieur des pompes funèbres².

Chaque commune doit consacrer à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet³.

La création et la gestion des cimetières – entretien, aménagement, agrandissement, suppression – relèvent de la compétence du conseil municipal auquel il appartient également de décider des conditions de la délivrance des concessions, d'en fixer le tarif, ou encore de décider de la création d'un columbarium ou d'un jardin du souvenir.⁴

1.1.2 Les pouvoirs de police du maire

Le maire est à la fois officier de l'état civil et officier de police judiciaire ; il assure le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique au titre de ses pouvoirs de police municipale.

Le maire assure la police des funérailles et des cimetières (CGCT, art L. 2213-8). Il pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance (art L. 2213-7 du CGCT).

Il est compétent pour :

- le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières (art L. 2213-9),
- l'autorisation de transport des personnes décédées (art L. 2213-9 et R. 2213-21),
- l'autorisation de dépôt temporaire (art R. 2213-29)
- les inhumations (art L. 2213-9 et R. 2213-31),
- les exhumations (art L. 2213-9 et R. 2213-40),
- la surveillance des lieux de sépulture (Art L. 2213-10),
- la fixation des vacations pour les opérations de surveillance (art L. 2213-15),
- la crémation (art R. 2213-34, R. 2213-37, R. 2213-39).

A Paris la compétence en matière de police des funérailles a longtemps été partagée entre le préfet de police et le maire. Récemment, la loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris⁵ a transféré au maire de Paris la plupart des compétences jusqu'alors exercée par le préfet de police en matière de police des funérailles.

² L'article L. 5215-20 du CGCT confie aux communautés urbaines l'exercice de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences de « création, extension et translation des cimetières ».

³ Article L 2223-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ L'article L. 5215-20 du CGCT confie aux communautés urbaines l'exercice de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences de « création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ».

⁵<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103927&categorieLien=id>

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 2017, le maire de Paris était compétent pour la gestion et l'entretien des cimetières, la délivrance des autorisations d'inhumation et l'attribution et la reprise des concessions funéraires mais, contrairement aux maires des communes de droit commun, il n'était pas chargé de la plupart des décisions relevant de la police des funérailles. Il n'avait pas compétence pour délivrer les diverses autorisations (exhumation à la demande des familles, dépôt temporaire de corps en caveau provisoire, funérarium ou crématorium), ni pour recevoir les déclarations préalables au transport des défunts et aux soins de conservation. Cette compétence était exercée par le préfet de police.

L'article L. 2512-13 du CGCT, modifié par la loi de 2017, confie désormais au maire de Paris « la police municipale en matière [...] de police des funérailles et des lieux de sépulture [...] ainsi que de la police des monuments funéraires menaçant ruine ».

La nouvelle répartition a abouti au transfert de compétence de la préfecture de police à la Ville pour la réception des déclarations suite aux décès (soins de conservation, moulage, transport avant mise en bière...), la délivrance des autorisations d'exhumation à la demande des familles et des autorisations de dépôt temporaire de cercueil.

Ces nouvelles compétences ont été réparties entre deux directions :

- le service des cimetières a pris en charge les demandes d'exhumation et de dépôt temporaire d'un cercueil dans le caveau provisoire d'un cimetière parisien
- les mairies d'arrondissement (DDCT) ont pris en charge la réception des déclarations préalables et les demandes de dépôt temporaire dans un autre lieu.

Huit agents ont été transférés de la préfecture de police à la Ville, trois au service des cimetières et cinq dans les arrondissements.

La préfecture de police et les opérateurs funéraires rencontrés suite au transfert de ces compétences ont précisé que celui-ci, préparé en amont par plusieurs réunions avec les opérateurs, s'est déroulé sans difficulté à la satisfaction de l'ensemble des acteurs du funéraire.

Le maire exerce la police des cimetières. Il est chargé à ce titre d'y assurer l'hygiène, la salubrité, la décence, le bon ordre, la sécurité et la tranquillité ainsi que d'en garantir la neutralité. Il élabore le règlement du cimetière qui fixe notamment les règles relatives aux horaires d'ouverture et de fermeture, et aux conditions de circulation des véhicules.

1.2 Organisation de la Ville pour la gestion de son secteur funéraire

1.2.1 Evolution de la mortalité dans Paris

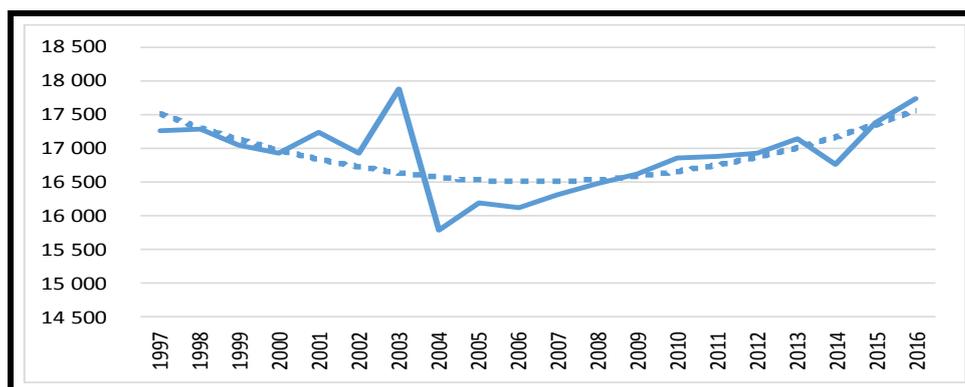
L'activité des cimetières dépend étroitement des évolutions démographiques et du taux de mortalité.

1.2.1.1 Une augmentation de la mortalité dans Paris qui doit se poursuivre durant les prochaines années à Paris

Le taux de mortalité en France métropolitaine n'a cessé de diminuer jusqu'en 2005. Depuis lors et de manière ininterrompue, une inversion de la courbe de mortalité s'est produite. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir compte tenu de l'évolution de la structure d'âge de la population.

A Paris la courbe de mortalité suit une tendance similaire depuis 2005.

Graphique n° 1 : Evolution du nombre de décès dans Paris



Source : CRC

Si l'on considère seulement le nombre de décès de personnes domiciliées à Paris, le niveau de décès reste stable durant la dernière décennie avec un volume annuel de décès de l'ordre de 14 000.

Tableau n° 1 : Evolution du nombre de décès domiciliés dans Paris 2005-2015

Nombre de décès domiciliés	2005	2012	2013	2014	2015
Ville de Paris	14 666	14 114	13 939	13 487	13 997
France Métropolitaine	525 679	557 283	556 406	545 023	579 464

Source : INSEE

Le taux de mortalité s'élevait à 6,3 ‰ à Paris en 2015 contre 9 ‰ sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Plusieurs études de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (Apur) ont montré que « du fait des migrations résidentielles, le phénomène de vieillissement de la population demeure plus modéré en Ile-de-France et particulièrement dans la métropole parisienne, qu'au niveau national. L'arrivée à Paris de jeunes adultes, attirés par l'offre universitaire et l'offre d'emplois, les départs de familles et de retraités ont longtemps freiné le vieillissement et limité le nombre de décès parisiens. Néanmoins, depuis 2008, avec l'augmentation de l'espérance de vie et l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de 65 ans, le vieillissement commence à s'amorcer dans la capitale ⁶ ».

Effectivement le nombre d'habitants âgés de 60 ans et plus ne cesse de progresser à Paris⁷.

⁶<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/espaces-funeraires-grand-paris-evolution-cimetieres-crematoriums-demographie#>

⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893198>

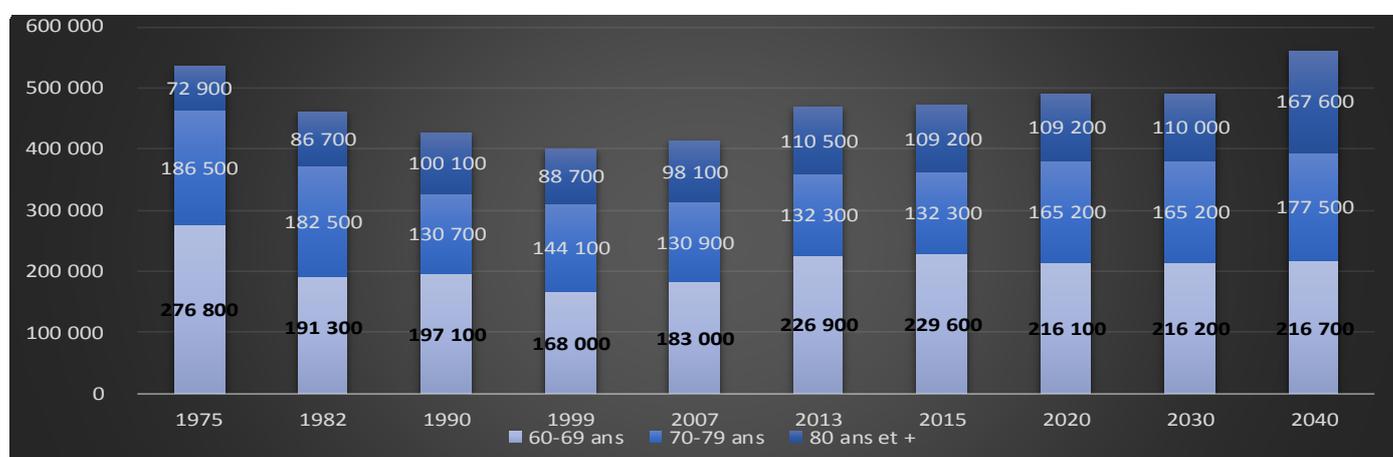
Tableau n° 2 : Poids des 60 ans et plus dans la population parisienne

	60 à 64 ans	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 à 89 ans	90 à 94 ans	95 ans et plus	Total 60 ans et +	Ensemble population	% 60 ans et +
2010	125 656	84 921	67 911	61 913	51 820	36 491	11 383	5 738	445 833	2 243 833	19.87%
2011	94 982	68 288	57 093	54 446	44 239	27 592	8 710	3 056	358 406	1 744 236	20.55%
2012	127 591	94 223	68 276	60 663	50 955	35 506	15 251	4 512	456 977	2 240 621	20.40%
2013	124 942	100 412	70 455	59 448	51 347	35 198	16 579	4 438	462 819	2 229 621	20.76%
2014	122 585	106 487	72 880	59 776	50 694	34 496	17 689	4 343	468 950	2 220 445	21.12%
2015	119 062	110 852	74 797	60 364	49 617	34 505	18 297	5 067	472 561	2 210 849	21.37%
2016	115 793	114 711	76 737	60 761	48 953	34 070	18 175	5 758	474 958	2 199 842	21.59%

Insee Estimation de la population au 1er janvier 2016 - série par région, départements, sexe et âge de 1978 à 2016

Une étude prospective de l'Insee montre que cette tendance devrait s'amplifier dans les prochaines décennies.

Graphique n° 2 : Evolution passée et projetée du nombre de parisiens âgés de 60 ans et plus



Source : Insee, Estimations localisées de population (1975-2013) et projection Insee Omphale scénario tendanciel (2015-2040)

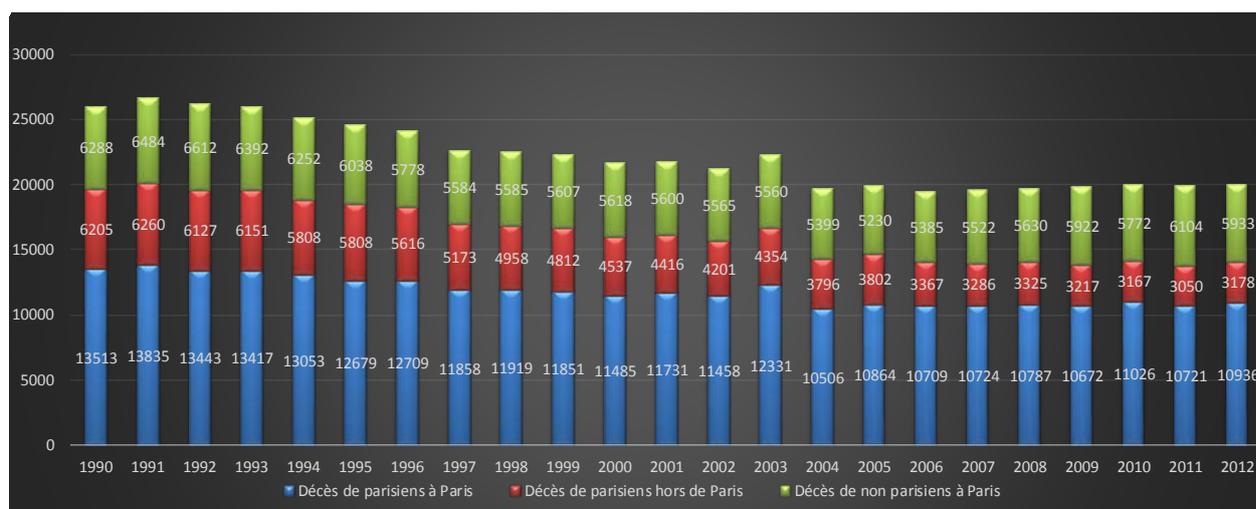
Selon l'APUR, le nombre de décès annuel devrait augmenter jusqu'en 2020 puis se stabiliser entre 2020 et 2030 avant d'engager une nouvelle hausse entre 2030 et 2040.

1.2.1.2 Caractéristiques de la mortalité parisienne

Le niveau de la mortalité à Paris doit être évalué en tenant compte du fait qu'un nombre non négligeable de décès ne concernent pas des personnes domiciliées dans la capitale. L'implantation de nombreux hôpitaux accueillant des usagers domiciliés en dehors des limites de la Ville augmente sensiblement le nombre de décès dans Paris.

L'APUR a montré que les décès de non parisiens représentent près de 35 % des décès enregistrés chaque année. Elle a également évalué le nombre de parisiens qui décédaient chaque année en dehors de Paris. Globalement plus de non parisiens décèdent dans Paris que de parisiens hors de Paris.

Graphique n° 3 : Origine des défunts décédés à Paris de 1990 à 2012



Source : APUR : *Espaces funéraires du Grand Paris*, p.1

Le décès dans une commune d'une personne qui n'y a pas son domicile l'autorise à y obtenir une sépulture en application de l'article L. 2223-3 du CGCT : « 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 ont droit à une sépulture de famille ».

Les familles des personnes décédées dans la capitale sans y avoir leur domicile ne demandent évidemment pas toutes à disposer d'une sépulture dans un cimetière parisien. De même que tous les parisiens décédés dans ou en dehors de Paris ne sont pas nécessairement inhumés dans un cimetière parisien.

1.2.2 Evolution des pratiques funéraires

1.2.2.1 Une augmentation continue du nombre de crémations à Paris

Les pratiques funéraires ont fortement évolué depuis une trentaine d'années et devraient continuer de connaître des modifications significatives avec l'évolution à la hausse des crémations. Celles-ci, qui représentaient 0,4 % des obsèques en France en 1975 n'ont cessé d'augmenter durant les 40 dernières années pour atteindre 37 % des obsèques en 2014. Le taux de crémation à Paris est supérieur à son niveau métropolitain. Il était évalué à 47 % en 2015.

Pour l'Apur, si la part des personnes susceptibles de se faire inhumer à Paris se maintient jusqu'en 2040, le nombre d'inhumations dans les cimetières parisiens devrait être d'environ 9 900 entre 2020 et 2030 et augmenterait à nouveau pour atteindre 10 350 en 2040.

Pour mieux apprécier une éventuelle pression sur les cimetières de la métropole, il est nécessaire d'assurer le suivi de l'évolution des décès, du nombre d'inhumations dans les cimetières et des modes d'inhumations.

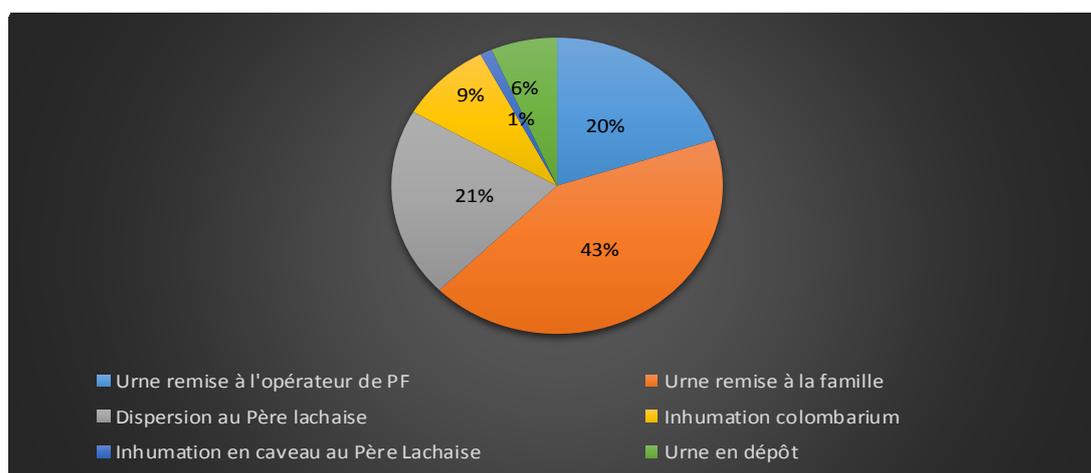
1.2.2.2 Destination des cendres après crémation

Le devenir des cendres est codifié à l'article L. 2223-18-2 du CGCT selon lequel « à la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont en leur totalité :

- soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article L. 2223-40 ;
- soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire visé à l'article L. 2223-40 ;
- soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques »⁸.

Il n'est pas possible de connaître avec précision le devenir des cendres après crémation dès lors qu'une partie importante de celles-ci est remise soit à l'opérateur funéraire soit à la famille au sortir du crématorium.

Graphique n° 4 : Destination des cendres après crémation au crématorium du Père Lachaise



Source : SAEMPF

1.2.2.3 Evolution des inhumations dans les cimetières parisiens

Les inhumations dans les cimetières parisiens sont de l'ordre de 8000 chaque année. Les cimetières extra-muros accueillant près de 70 % des défunts inhumés.

⁸ La loi interdit de fractionner les cendres, de conserver l'urne dans un domicile, de mélanger les cendres à la terre de sa propre concession et d'inhumer l'urne dans une propriété privée.

**Tableau n° 3 : Nombre d'inhumations annuelles dans les cimetières parisiens
(2010-2016)**

Conservation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montparnasse	1303	1282	1177	1166	1066	1193	1177
Montmartre	579	790	572	608	594	636	558
Père Lachaise	971	877	929	874	807	770	830
Bagneux	1413	1238	1226	1360	1238	1365	1379
Ivry	431	407	401	449	436	514	503
Thiais	1236	1270	1180	1179	1058	1151	1230
Saint-Ouen	527	525	434	478	474	479	510
Pantin	1866	1809	1824	2064	1890	1962	1861
TOTAL	8326	8198	7743	8178	7563	8070	8048

1.2.3 20 cimetières répartis dans la capitale et les communes limitrophes

La Ville dispose de vingt cimetières, 14 situés dans Paris et six autres implantés dans les communes limitrophes de Bagneux, Ivry, La Chapelle, Pantin, Saint Ouen et Thiais.

Au début du 19^e siècle, Paris ne comptait qu'un seul cimetière sur son territoire (cimetière du Calvaire) mais disposait pour enterrer ses défunts de trois autres cimetières à Montmartre, Montparnasse et au Père Lachaise⁹. L'extension des limites de Paris en 1860 a entraîné l'annexion de dix cimetières des villages regroupés avec Paris (Belleville, Auteuil, Vaugirard, Charonne...) dans un nouveau périmètre.

Les six nécropoles implantées en périphérie sont une conséquence du statut particulier de Paris dont la gestion était alors confondue avec celle de la Préfecture de la Seine. Au milieu du 19^e siècle le Préfet a décidé de créer de nouveaux cimetières et a rendu la Ville de Paris propriétaire, par achat ou expropriation, de plusieurs terrains sur lesquels ont été aménagés les cimetières parisiens de Saint Ouen (1858), d'Ivry (1861), Pantin (1886) et Bagneux (1886). Le dernier cimetière parisien créé par la préfecture de la Seine est celui de Thiais qui a ouvert ses portes en 1929.

Les cimetières parisiens couvrent dans leur ensemble une superficie de 422 hectares : 330 hectares pour les cimetières extra-muros et 92 hectares (22 % de l'ensemble) pour les cimetières situés dans Paris. Les nécropoles de Pantin et de Thiais sont les deux plus grands cimetières en activité en France et parmi les plus importants d'Europe.

Cernés par les habitations, les cimetières parisiens ne peuvent plus être agrandis. Cette situation explique la nécessité pour la Ville de Paris d'assurer avec la plus grande précision, la gestion et la reprise des concessions attribuées aux familles.

Lors de l'annexion en 1860 de plusieurs communes ou portions de communes, certaines ont perdu une partie de leur territoire sur lequel se situait leur cimetière communal. Ces communes (Charenton-le-Pont - cimetière ancien et cimetière Valmy, Gentilly et Montrouge) ont conservé la gestion et l'administration de leur cimetière désormais situé dans Paris.

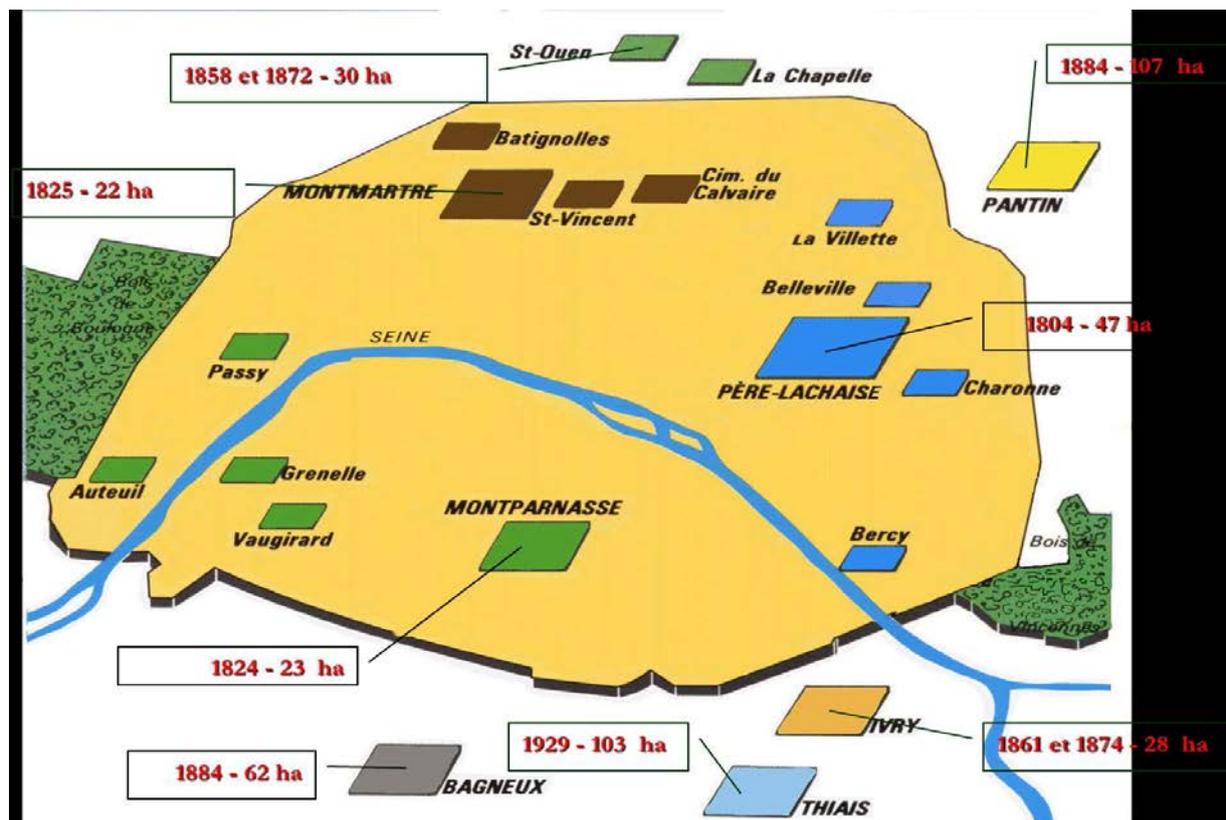
La Ville de Paris a peu de contacts avec les communes sur le territoire desquelles ses cimetières sont implantés. Les relations sont occasionnelles et se tissent à l'occasion de

⁹ Un décret du 23 prairial an XII (12 juin 1804) décide la création de nouveaux cimetières en dehors des enceintes des villes. A Paris, trois cimetières seront créés au-delà de l'enceinte des fermiers généraux. Le premier, le « cimetière de l'Est », appelé communément « Père-Lachaise » (1804), le « cimetière du Sud » dit cimetière du Montparnasse (1824), et le « le cimetière du Nord » dit cimetière de Montmartre en 1825.

questions à résoudre concernant, par exemple, la voie publique autour du cimetière ou les travaux à réaliser sur les murs d'enceinte.

Les cimetières extra-muros, comme les cimetières intra-muros, accueillent exclusivement des défunts autorisés à obtenir une sépulture dans Paris, conformément aux dispositions du CGCT. Les habitants des communes sur le territoire desquelles les cimetières parisiens ont été créés ne peuvent donc en principe y être inhumés.

Image n° 1 : Situation des cimetières parisiens



Source : Ville de Paris

1.2.4 Organisation de la Ville pour la gestion et le suivi du secteur funéraire

La gestion des cimetières, le fossoyage et le suivi des trois délégations de service public (SEPF, crématorium et chambre funéraire) sont confiés à une même direction, la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE).

La DEVE « assure l'attribution et la gestion des concessions funéraires, instruit et délivre les autorisations de Police relatives à l'exécution d'une opération mortuaire dans un cimetière parisien (inhumations, dispersions, exhumations, dépôts temporaires en caveau municipal provisoire) ; elle assure la surveillance des opérations funéraires. Elle exécute des opérations funéraires concurremment avec les entreprises de pompes funèbres. Elle prend en compte l'évolution des rites et coutumes. Elle assure le suivi de la chaîne funéraire, notamment le suivi des délégations de service public concernant le Service extérieur des pompes funèbres, le crématorium de Paris du Père Lachaise et la Chambre funéraire des Batignolles »¹⁰.

¹⁰ Structure générale des Services de la Mairie de Paris, arrêté de la Maire de Paris du 2 mai 2017, p. 2690 et s.

Ces missions sont assurées par deux services, le service des cimetières et la Mission Funéraire rattachés, pour le premier, aux services d'exploitation de la DEVE et, pour la seconde, aux services supports de la direction.

1. Le Service des Cimetières :

Le Service des Cimetières « gère les 20 cimetières parisiens, situés à Paris et en banlieue.

A ce titre, il exerce une double activité : une activité dans un cadre concurrentiel vis-à-vis des familles, et une activité domaniale pour le compte de la Ville de Paris.

Il participe à l'élaboration du budget annexe de fossoyage et du budget général des cimetières, gérés par le Service des affaires juridiques et financières.

Il assure, à la demande des familles, l'attribution des concessions nouvelles. Il gère le suivi des dévolutions de concessions funéraires.

Il assure pour le compte de la Ville la reprise des concessions abandonnées ou non renouvelées conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales.

Il assure également l'exécution et la surveillance des opérations funéraires demandées par les familles ou les entreprises privées (creusements, inhumations et exhumations), concurremment avec les entreprises de pompes funèbres privées.

Il entretient le domaine public des cimetières et assure la sécurité des biens et des personnes.

Il se compose de 8 conservations principales et d'un service central ¹¹»

Pour mener à bien sa mission, le Service des Cimetières est organisé autour d'un service central et de huit conservations en charge de la gestion d'un ou plusieurs des 20 cimetières.

2. La Mission Funéraire :

La Mission Funéraire assure le suivi de la chaîne du funéraire, et notamment le suivi contractuel – hors aspects financiers - des DSP concernant le Service extérieur des pompes funèbres de la Ville, ainsi que le Crématorium de Paris et la Chambre funéraire des Batignolles.

Le chef de la Mission Funéraire représente la DEVE au Conseil d'Administration de la SAEMPF en qualité de censeur, et au comité de suivi. Ces deux instances se réunissent chacune deux fois par an en moyenne.

L'arrêté d'organisation de la direction du 27 /02/ 2017 charge également la mission funéraire :

- du secrétariat du Comité Parisien d'Ethique Funéraire¹² (CPEF) ;

Présidé par un élu de la Ville de Paris, le CPEF a été créé en 1997. Il est composé :

- des représentants parisiens des cultes,
- d'une sociologue des religions (D. Hervieu-Léger)
- de médecins (légiste et responsable d'unité de soins palliatifs),
- de juristes,
- d'un représentant l'association Que choisir ?,
- d'un représentant de l'union départementale des associations familiales de Paris,

¹¹ Arrêté de la Maire de Paris du 20 février 2017 fixant l'organisation de la DEVE (BM du 10 mars 2017).

¹² Le CPEF a été créé en 1997 au moment de la création de la SAEMPF. Il réunit des représentants parisiens des cultes, de mouvements philosophiques et laïques, d'associations actives dans le domaine du funéraire, de médecins, juristes ... et a émis plusieurs avis sur la question des carrés confessionnels ; de la mort périnatale ...

- d'un représentant de l'Association Nationale Crématisse.

Etaient invités à la dernière séance (2013) deux représentants du SIFUREP.

Le comité a dans le passé été consulté par la Ville sur la question des carrés confessionnels et de la mort périnatale, notamment. Aujourd'hui l'activité du comité d'éthique est faible. Il s'est réuni une seule fois depuis 2010 à l'initiative de la Ville. Quatre questions ont été abordées lors du comité du 18 juin 2013 : Présentation du guide des obsèques en cours d'élaboration – Présentation des bilans 2011 des DSP SEPF et crématorium du Père Lachaise – Echange sur la thanatopraxie – communication sur l'étude de besoins parisiens en matière funéraire.

- du suivi des travaux du Conseil National des Opérations Funéraires (CNOF) ;

La Mission funéraire a été chargée du suivi des travaux du CNOF suite à la demande de la Ville de participer aux travaux de celui-ci. Mais la participation de la Ville au CNOF n'ayant pas été retenue par la Ministère de l'Intérieur, la mission n'a pas en conséquence d'information sur les travaux du comité.

Compte tenu de ce fait, il est surprenant que l'arrêté d'organisation de la DEVE du 27 février 2017 reprenne cette attribution qui figurait déjà dans l'arrêté de 2012.

- de l'Observatoire Statistique Parisien du Funéraire (OSPF).

Dans son rapport de 2007¹³, l'IGVP relevait la faible coordination entre la Mission Funéraire et le Service des Cimetières et proposait la mise en place d'un observatoire du secteur funéraire : « la mission du funéraire doit pouvoir servir d'appui pour l'observation économique de ce secteur afin d'évaluer et orienter la politique municipale. Pour l'observation statistique, la détection des signaux faibles, nécessaire face à de possibles catastrophes sanitaires, peut être améliorée, en y ajoutant l'observation de signaux en amont au sein du système hospitalier. »

Répondant à cette recommandation la Ville a effectivement eu le projet de créer un tel observatoire. Celui-ci aurait eu pour mission d'étudier les évolutions sociologiques, les besoins et les attentes de la population parisienne. Il aurait également eu vocation à analyser l'évolution économique et financière du secteur funéraire parisien.

Mais cet observatoire, dont le secrétariat devait être confiée à la mission funéraire, « *n'a pu être menée à son terme notamment en raison de l'absence de compétences internes à la Ville (Statisticien)* ». Cependant, et comme précédemment l'arrêté de 2017, reproduisant l'arrêté d'organisation de 2012, inclut dans les compétences de la Mission Funéraire le suivi d'une instance qui n'a jamais existé.

Les missions qui auraient été confiées à cet observatoire sont en grande partie assurées par le délégué du SEPF mais surtout par le préfet de police, préfet de la zone de défense.

S'agissant de la détection en amont de possibles catastrophes sanitaires, les deux contrats de délégation de service public conclus avec la SAEMPF (SEPF et Crématorium du Père Lachaise) obligent celle-ci à maintenir un dispositif lui permettant d'être immédiatement opérationnelle en cas de crise.

Le préfet de Paris, préfet de la zone de défense, assure une veille s'agissant des éventuels risques susceptibles d'engendrer des décès massifs et rédige la disposition générale « gestion des décès massifs » qui recense dans Paris et la petite couronne tous les moyens disponibles rapidement.

¹³ IGVP, Audit du secteur funéraire, juillet 2007- Note de synthèse p.1/2.

Le préfet de police, préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris est responsable de l'élaboration des dispositions générales (DG) et spécifiques (DS) du dispositif ORSEC au niveau zonal ainsi que de leur déclinaison au niveau de la Ville de Paris. Avec l'accord des préfets des départements de la petite couronne les dispositions générales ont été étendues au périmètre du bassin de risques Paris-Petite couronne.

La disposition générale « gestion des décès massifs » couvre l'ensemble de la zone et est déclinée au niveau de Paris-petite couronne.

La disposition générale tire les enseignements de l'augmentation exceptionnelle de la mortalité survenue à l'été 2003 en raison de la canicule. Entre le 21 août 2003 et le 31 décembre, l'Île-de-France avait connu une augmentation de la mortalité de 131 %¹⁴. La crise avait révélé « des dysfonctionnements dans la réponse à mettre en œuvre aussi bien sur le plan structurel (par exemple le nombre de cases en chambres funéraires) que règlementaire (temps de constatation des décès entre autres) pour gérer de manière efficiente une situation de « décès massifs ¹⁵ ».

La disposition générale « gestion des décès massifs » a pour objectif de garantir la fluidité de la chaîne funéraire en tenant compte des insuffisances potentielles de moyens matériels ou humains à disposition et des contraintes administratives, judiciaires et de santé publique, principalement.

Le document précise d'abord le cadre juridique dans lequel s'inscrit la chaîne funéraire et identifie les points de blocage probables susceptibles d'affecter la fluidité du processus en cas de décès massifs.

La disposition générale recense dans un deuxième temps les moyens immédiatement disponibles en région et dans la petite couronne.

La base de données nationale PARADES (Programme d'aide au recensement et à l'activation des entreprises pour la défense et la sécurité) exploitée au niveau régional par la DRIAE recense toutes les capacités disponibles.

Au-delà des moyens immédiatement disponibles, la disposition générale évalue les renforts rapidement mobilisables (opérateurs funéraires habilités, chambres funéraires, chambres mortuaires) ainsi que les capacités additionnelles susceptibles d'accueillir les corps avant et après mise en bière :

Renforts de type A de niveau 1 - Capacités mobilisables dans les chambres funéraires et mortuaires en mode renforcé : mise en œuvre d'une salle de catastrophe, mise en place dans l'enceinte des établissements ou à proximité de structures mobiles réfrigérées de dépôt des corps avant mise en bière (tentes, containers camion ...). Ces structures mobiles réfrigérées doivent être pré-identifiées par les responsables d'établissement.

Renforts de type A de niveau 1 - Capacités mobilisables dans les chambres funéraires et mortuaires en mode renforcé : mise en œuvre d'une salle de catastrophe, mise en place dans l'enceinte des établissements ou à proximité de structures mobiles réfrigérées de dépôt des corps avant mise en bière (tentes, containers camion ...). Ces structures mobiles réfrigérées doivent être pré-identifiées par les responsables d'établissement.

¹⁴ La mortalité avait augmenté de 127 % à Paris, de 161 % dans les Hauts-de-Seine, de 160 % en Seine-Saint-Denis et de 171 % dans le Val-de-Marne.

¹⁵ Par « décès massifs » on entend « un nombre de décès dépassant largement les moyens existants nécessaires à la gestion des corps dans l'environnement proche de la catastrophe », « Rapport sur les décès massifs : Situation actuelle, circonstances particulières, proposition, plan d'intervention spécifique » du professeur Lecomte et du docteur de Penanster, 12 mars 2004.

- Renforts de type A de niveau 2 – Si le fonctionnement en mode renforcé niveau 1 n'est pas suffisant :
- Entreposage des corps dans des sites réfrigérés (excavation, hangars ou entrepôts frigorifiques) ;
- Mise en place de salles réfrigérées (bâtiments avec groupes mobiles de production de froid).

Des lieux de regroupement des défunts après mise en bière peuvent être organisés en fonction des besoins.

En cas d'augmentation de la mortalité, le préfet de département met en place la coordination funéraire départementale (CFD). Celle-ci évalue la situation (recensement des décès, taux d'occupation des chambres funéraires et mortuaires, cercueils disponibles, activité des crématoriums et des cimetières) et met en place, en liaison avec les communes et les opérateurs funéraires, les lieux provisoires de regroupement des corps avant et après mise en bière. En cas de dépassement des capacités de réponse au niveau d'un ou plusieurs départements, la coordination funéraire zonale (CFZ) est mise en place sur décision du préfet de police, préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris.

La disposition générale prévoit également la possibilité d'aménager les procédures pour éviter le blocage de la chaîne funéraire. Les principaux objectifs poursuivis dans ce cadre sont :

- l'accroissement de la disponibilité des médecins pour l'établissement du certificat de décès (mobilisation des médecins retraités, de la réserve sanitaire gérée par Santé Publique de France ...) ;
- l'aménagement de la procédure de délivrance des permis d'inhumation (mise en œuvre au niveau départemental d'une cellule médicale, judiciaire et d'état civil sur site pour accélérer la procédure) ;
- l'adaptation du fonctionnement de l'institut médico-légal (IML).

La disposition générale prévoit enfin des mesures destinées à sécuriser la gestion des corps contaminés en cas de pandémie.

Il incombe enfin à la Mission Funéraire de mettre à disposition des usagers du SEPF les devis-type que les entreprises de pompes funèbres habilitées sont en principe tenues de communiquer à chaque mairie dans le ressort desquels elles réalisent des funérailles.

Selon l'article L. 2223-21-1 du CGCT « les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des modèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

Les régies, entreprises et associations habilitées déposent ces devis, dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5 000 habitants.

Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune.

Ces devis peuvent être consultés selon des modalités définies, dans chaque commune, par le maire ».

L'obligation de dépôt des devis en mairie n'étant pas assortie de sanctions, sur les quelques 160 agences de pompes funèbres habilitées dans Paris un très petit nombre d'entre elles a effectivement respecté cette disposition.

Il appartient aux maires de déterminer les modalités de consultation des devis par les particuliers. La Ville de Paris n'a mis en place aucune disposition spécifique pour permettre cette consultation.

Interrogée sur les motifs pour lesquels il n'est pas possible de consulter les devis type la Mission Funéraire a apporté la réponse suivante :

« La Ville a dans un premier temps envisagé de mettre la liasse de devis à la disposition des administrés au sein des services administratifs des mairies d'arrondissement car naturellement les administrés se rendent dans la mairie d'arrondissement de leur domicile. Au regard des nombreuses difficultés qui auraient résulté de cette mise à disposition, la Ville n'a pas donné suite pour l'instant à cette possibilité. En 2016, elle a initié une réflexion qui devrait permettre en 2017 de porter à la connaissance des Parisiens la liasse des devis-type sur le site de la Ville : Paris.fr. Ce projet fait l'objet actuellement d'études techniques et de faisabilité, sa réalisation est étudiée entre les différentes directions concernées de la Ville. Force est toutefois de constater qu'à ce jour les opérateurs funéraires sont réticents à l'envoi en mairie de ces devis, ce qu'atteste le faible nombre des devis reçus ».

En dépit des engagements de la Ville donnés durant l'instruction du contrôle, aucun devis n'était consultable sur le site Paris.fr à la mi année 2018.

Rappel du droit n°1 : Mettre en place un dispositif permettant la consultation par les usagers des devis-type produits par les entreprises de pompes funèbres habilitées

La chambre prend acte du nouvel engagement de la collectivité de mettre à disposition des familles ces devis sur le site Paris.fr et de rappeler chaque année aux opérateurs ayant un établissement dans la capitale l'obligation de dépôt de devis type pour permettre la meilleure information des familles.

En définitive, et faute d'existence ou d'activité des instances de suivi et d'analyse du secteur funéraire l'activité de la Mission Funéraire se borne au suivi – non financier - des trois délégations de service public (SEPF-Crématorium et chambre funéraire).

La Mission Funéraire était composée de quatre agents jusqu'en 2017. Elle ne comprend plus aujourd'hui que deux agents.

L'intérêt de la Mission Funéraire dans l'organisation générale paraît devoir être questionné.

Recommandation n° 1 : Evaluer les attributions de la Mission Funéraire et s'interroger sur l'utilité de son action dans le déroulement de la chaîne funéraire.

1.2.5 Le Service des Cimetières

Le Service des Cimetières comprend un service central et huit conservations chargées de la gestion d'une ou plusieurs des 20 nécropoles. Il emploie environ 450 agents répartis entre le service central et les huit conservations.

ORGANIGRAMME DU SERVICE DES CIMETIERES – 2016

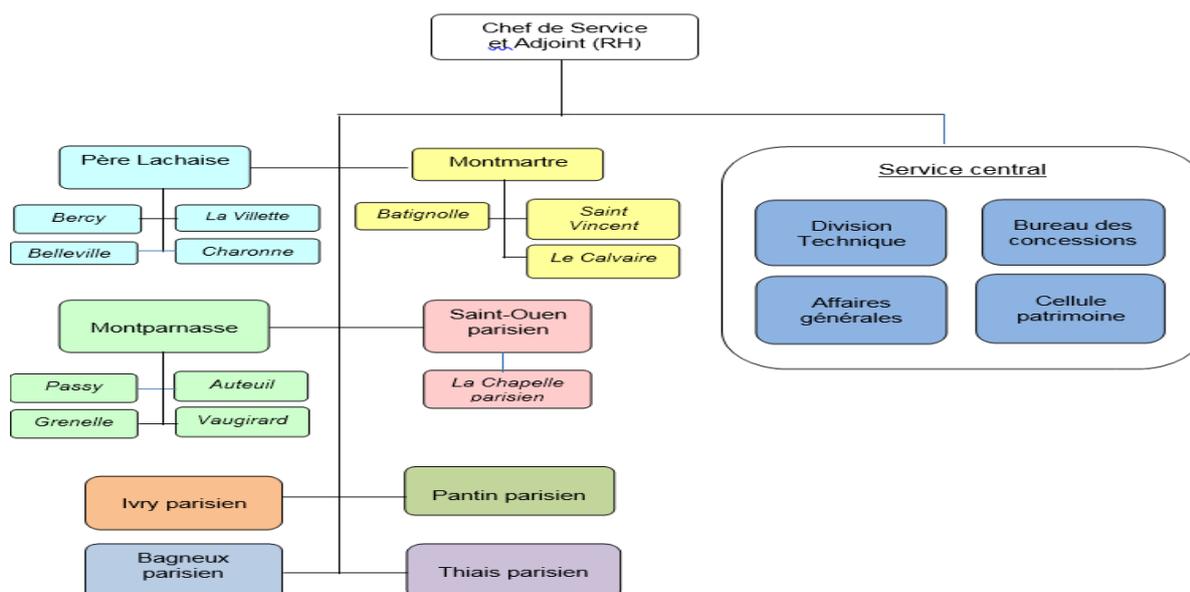


Tableau n° 4 : Effectifs du Service des Cimetières (2010-2016)

	Service Central	Bagneux	Ivry	Montmartre	Montparnasse	Pantin	Père Lachaise	Saint-Ouen	Thiais	TOTAL	Evolution 2016/2010 (%)
2010	45	55	43	40	50	79	73	35	53	473	-5.9%
2011	42	52	41	41	47	82	76	36	57	474	
2012	39	52	40	39	48	78	73	36	55	460	
2013	39	52	36	38	48	75	76	36	61	461	
2014	32	52	39	40	45	76	68	35	55	442	
2015	32	50	38	40	48	73	72	37	52	442	
2016	46	54	34	41	45	72	66	35	52	445	

1.2.5.1 Attributions du service central des cimetières

L'arrêté du 20 février 2017¹⁶ portant organisation de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) détermine ainsi les missions du service central des cimetières : « Il coordonne toutes les actions permettant la gestion des vingt cimetières parisiens :

- affaires générales, signalées, juridiques et comptables ;
- suivi des concessions ;
- coordination administrative avec le réseau ressources humaines ;
- sécurité ;
- Division technique et moyens généraux ».

¹⁶ BMO 10 mars 2017, p. 840 et suivantes

Le service central est composé de quatre bureaux : affaires générales, division technique, cellule patrimoine et bureau des concessions.

➤ Le bureau des concessions

Les attributions du bureau des concessions (7 agents) sont principalement d'ordre juridique ; le bureau traite en effet l'ensemble des demandes des usagers concernant leur concession à savoir :

- la reconnaissance de droits sur une concession funéraire¹⁷,
- la vérification des projets d'acte de donation de concession transmis par les notaires pour validation¹⁸,
- l'enregistrement des volontés des titulaires des sépultures quant à l'usage de leur concession funéraire.

Le bureau des concessions ne réalise ni les ventes ni les renouvellements ou conversion de concessions qui sont directement effectués dans les conservations.

➤ La division technique

Elle est chargée des travaux d'entretien, de la maintenance des cimetières dans leurs différentes composantes (murs d'enceinte, murs de soutènement, bâtiments, voirie, réseaux divers) et des travaux relevant spécifiquement du champ funéraire et cinéraire (columbariums végétalisés...).

La division est également chargée de la passation et du suivi des marchés d'entretien des espaces verts.

➤ La cellule du patrimoine

Elle est composée de trois personnes, dont une conservatrice en chef du patrimoine.

La conservation est d'abord chargée de la réalisation de l'inventaire des œuvres dans les cimetières. La cellule est également consultée par les conservations de cimetières en cas de projet de reprise de concessions. La conservatrice du patrimoine est l'interlocutrice de l'architecte des bâtiments de France qui intervient sur le cimetière du Père Lachaise, notamment en raison du classement d'une partie de celui-ci à l'inventaire des monuments historiques.

¹⁷ Une concession funéraire appartient à son acquéreur, appelé concessionnaire. Lors du décès de celui-ci, les droits et obligations liés à la concession se transmettent à ses ayants droit qui peuvent disposer de la concession, sous réserve de respecter les volontés du concessionnaire, notamment en ce qui concerne les personnes autorisées à être inhumées dans la sépulture.

¹⁸ Le droit reconnu au concessionnaire et ayants droit d'une concession n'est pas un droit de propriété ; ceux-ci ne peuvent donc vendre ni louer la parcelle ou la case qu'ils détiennent, qui demeure rattachée au domaine public de la commune. En revanche, les titulaires peuvent donner cette sépulture à une autre personne physique. Cette donation doit être faite devant notaire qui, avant signature par les parties, adresse le projet d'acte au bureau des concessions pour validation.

Tableau n° 5 : Effectif service central (2101/2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administrateur	1	1	1	1	1	1	1
Attaché	3	3	3	3	3	3	3
Chargé de mission cadre supérieur		1	1	1	1	1	1
Secrétaire administratif	2	3	2	2	2	3	3
Adjoint administratif	9	7	7	9	9	9	8
Conservateur du patrimoine	1	1	1	1	1	1	1
Assistant sp. Biblio et musées				1	1	1	1
IST	1	1	1	1			
TP	2	2	2	2	3	3	2
Technicien supérieur	2	2	4	3	4	3	4
Dessinateur	2	3	1	1			
Chef d'exploitation	2	2	2	2	2	2	2
ASE	1	2	2	2	2	1	3
AM horticole	1					1	1
AM Bâtiment			1	1	1	2	2
AM TP	2	2	2	1	1		
Fossoyeur	16	12	8	7			9
ATP jardinier			1	1	1	1	3
AT jardinier							2
TOTAL	45	42	39	39	32	32	46

Source : CRC à partir des réponses de la Ville de Paris

1.2.5.2 Organisation et compétences des conservations de cimetières

➤ Organisation

Les conservations sont placées sous l'autorité hiérarchique du chef du Service des Cimetières.

En fonction de leur activité, taille et situation géographique, les huit conservations sont « mono-sites » ou « multi-sites ».

- la « conservation du Père Lachaise » regroupe le cimetière du Père Lachaise (20^e) et les cimetières « annexes » de Bercy (12^e), La Villette (19^e), Charonne (20^e) et Belleville (20^e).
- la « conservation du Montparnasse » regroupe le cimetière du Montparnasse (14^e) et les cimetières « annexes » de Grenelle (15^e), Vaugirard (15^e), Passy (16^e) et Auteuil (16^e).
- la « conservation de Montmartre » regroupe le cimetière de Montmartre (18^e) et les cimetières dits « annexes » des Batignolles (17^e), Saint Vincent (18^e) et du Calvaire (18^e).
- la « conservation du cimetière parisien de Pantin » est mono-site (93). C'est le plus grand cimetière de France et l'un des plus importants d'Europe par sa superficie et son activité funéraire.
- la « conservation du cimetière parisien de Saint-Ouen » regroupe le cimetière parisien de Saint-Ouen (93 – Seine Saint Denis) et le cimetière dit « annexe » de La Chapelle (93).
- la « conservation du cimetière parisien de Bagneux » est mono-site (92).
- la « conservation du cimetière parisien d'Ivry » est mono-site (94 – Val de Marne).

- la « conservation du cimetière parisien de Thiais » est mono-site (94 – Val de Marne). C'est le second cimetière de France et l'un des plus importants d'Europe par sa superficie et son activité funéraire.

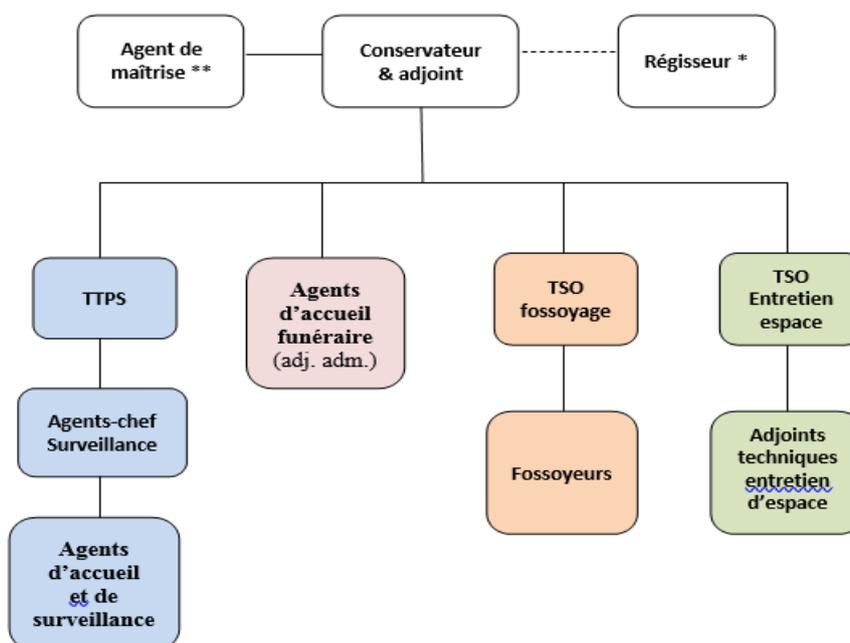
➤ **Compétences des conservations des cimetières**

Chaque conservation a quatre grandes catégories de compétence :

- les opérations de fossoyage concurrentielles et domaniales ;
- l'entretien des espaces verts : évacuation des feuilles, débroussaillage, tonte et désherbage¹⁹ ;
- la surveillance des cimetières et des opérations funéraires effectuées par les entreprises de pompes funèbres ;
- l'information des usagers et la vente des concessions.

Pour l'exécution de ces missions chaque conservation dispose d'une équipe de fossoyeurs, d'agents d'accueil et de surveillance (AAS), d'adjoints techniques d'entretien d'espace (ATEE) et d'une équipe administrative.

Organigramme type d'une conservation



*il n'y a un régisseur à plein temps que dans les conservations des cimetières du Père Lachaise, Pantin, Thiais et Bagneux.

Au 1^{er} semestre 2017, ces régies seront remplacées par une régie unique, positionnée au SAJF – bureau du budget.

** les conservations des cimetières parisiens de Saint-Ouen et Ivry ne disposent pas d'agent de maîtrise. Mutualisation en cours avec, respectivement, Montmartre et Montparnasse.

¹⁹ L'entretien et l'élagage des arbres est effectué par le service de l'arbre de la DEVE. L'élagage dans les cimetières situés hors de Paris est effectué par des entreprises dans le cadre de marchés publics.

2 LA GESTION DOMANIALE DES CIMETIÈRES PARISIENS

2.1 Les concessions funéraires

2.1.1 Nature juridique des concessions funéraires

Le maire « *prononce la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières* » par délégation du conseil municipal (CGCT, art L. 2122-22-8°). En revanche, la délégation ne peut avoir une portée générale et s'étendre à la fixation des règles de délivrance et de reprise de concessions qui demeurent de la compétence du conseil municipal.

2.1.1.1 Les concessions funéraires sont des autorisations d'occupation domaniale constitutives d'un droit réel

L'acte de concession est un contrat administratif par détermination de la loi (décret-loi du 17 juin 1938) comportant une occupation du domaine public par le concessionnaire. Les concessions funéraires étant consenties sur le domaine public ne peuvent être acquises par voie de prescription ou de possession d'état²⁰.

La concession funéraire est constitutive d'un droit réel immobilier. Dans un arrêt du 4 janvier 1893, la Cour de Cassation a rappelé que ce droit réel portait sur la jouissance et l'usage de la chose et pouvait donc faire l'objet d'une transmission héréditaire.

En raison de la nature du contrat, le juge administratif est compétent pour tous les litiges concernant la contestation de l'octroi d'une concession funéraire²¹. En revanche, le juge judiciaire est compétent lorsque le différend oppose des membres d'une même famille, concernant la transmission héréditaire d'une concession. Il en est ainsi également en cas de voie de fait ou d'emprise irrégulière.

La concession funéraire se distingue des autres occupations domaniales dans la mesure où elle n'est ni précaire ni révocable. Elle peut être d'une durée limitée ou au contraire être accordée à perpétuité.

2.1.1.2 La durée des concessions funéraires est fixée par l'assemblée délibérante

Seule l'inhumation en service ordinaire étant obligatoire, la décision d'attribuer des concessions funéraires ne peut être prise que par l'instance délibérante.

L'article L. 2223-14 du CGCT dispose que les communes peuvent accorder des concessions temporaires de quinze ans au plus²², trentenaires, cinquantenaires ou perpétuelles.

2.1.1.3 Conditions d'attribution d'une concession funéraire

Les communes ont la faculté de concéder des sépultures dans leurs cimetières « aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celles de leurs enfants ou successeurs, en y inhumant cercueils ou urnes » (article L. 2223-13 du CGCT).

²⁰ CE, 5 mai 1993, n° 88061.

²¹ CE, 21 octobre 1955, Demoiselle Méline.

²² La formulation pour « quinze ans au plus » signifie qu'il est possible d'accorder des concessions d'une durée inférieure à quinze ans, avec un minimum de cinq ans. (Article R 2223-5 du CGCT).

L'article L. 2223-3 du CGCT relatif au droit à l'inhumation prévoit que « la sépulture dans un cimetière d'une commune est due :

1. aux personnes décédées sur son territoire, quel que soit leur domicile ;
2. aux personnes domiciliées sur son territoire, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;
3. aux personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille ;
4. 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. »

L'inhumation en terrain commun est un service obligatoire dont la commune a la charge pour les personnes désignées à l'article L. 2223-3 du CGCT. Le défunt est inhumé soit en pleine terre, soit dans une concession.

Contrairement à l'article à L. 2223-3 du CGCT relatif au droit à l'inhumation, l'article L. 2223-13 relatif à la délivrance des concessions ne précise pas les personnes auxquelles cette possibilité est ouverte. La décision de concéder, ou non, des sépultures relève donc de la politique de gestion du cimetière par la collectivité. Il importe donc de distinguer le droit à être inhumé dans un cimetière de celui à y obtenir une concession.

Certaines personnes souhaitant porter une sépulture de leur vivant demandent à acquérir une concession dans une commune. La demande d'acquisition d'une concession est alors déconnectée du droit à l'inhumation. Le Conseil d'Etat ne semble considérer comme motifs valables de refus d'octroi de la concession, nonobstant le droit d'y être inhumé, que le manque de place disponible dans le cimetière ou les contraintes résultant du plan d'aménagement du cimetière ou d'une « bonne gestion du cimetière »²³.

2.1.2 Volume des concessions accordées dans les cimetières parisiens

Le nombre de concessions évalué par le service des cimetières de la Ville était de 621 740 en 2016. Cette évaluation comparée aux précédentes interroge sur la fiabilité des données communiquées par le service des cimetières. Ainsi par exemple, le rapport de l'IGVP de 2014 consacré à l'organisation et au contrôle des opérations d'exhumations administratives retenait un stock de 634 000 concessions²⁴. Un précédent rapport de l'IGVP de 1987 évoquait 680 000 concessions²⁵.

²³ CE, sect. , 5 décembre 1997, « commune Bachy c/ Saluden-Laniel ».

²⁴ IGVP Audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumations administratives, - Février 2014, p.26.

²⁵ IGVP Audit du secteur funéraire de la Ville de Paris, juillet 2007, p. 79 et 87.

Tableau n° 6 : Nombre de concessions par cimetière (2016)

Cimetière	2012	2016
Montparnasse	42 200	43 451
Montmartre	38 047	36 250
Père Lachaise	76 433	75 393
Bagneux	84 699	82 040
Ivry	48 000	47 411
Thiais	150 000	51 219
Saint-Ouen	49 300	113 972
Pantin	145 570	145 395
S/TOTAL	634 249	595 131
Colombarium PL		26 609
TOTAL		621 740
Source Ville de Paris ID 187 Q2		

Les reprises de concessions qui interviennent chaque année ne peuvent expliquer à elles seules de pareilles différences d'évaluation.

Les incertitudes concernant volume de concessions attribuées au fil du temps tiennent au fait qu'une part notable de celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une saisie informatisée.

Durant les siècles passés l'enregistrement des concessions vendues se faisait sur des registres « papier ». La numérisation des registres était un objectif de la Ville qui figurait dans le contrat de performance de la DEVE. A cette fin, un marché avait été conclu avec la société SAFEG. Ce marché comportait deux lots :

- Lot 1 : numérisation des « registres des conservations des cimetières parisiens et du bureau des concessions ».

Les 2414 registres et 38 337 fiches alphabétiques de l'ensemble des cimetières parisiens et du bureau des concessions ont été numérisés, soit un total d'environ 560 000 images.

- Lot 2 : numérisation des « bons de concession (dossier de concession) funéraires des cimetières intramuros ».

Pour des raisons financières, il avait été décidé que la numérisation des bons de concession des cimetières extra-muros et du bureau des concessions feraient l'objet d'un marché ultérieur.

Le lot 2 comportait une partie forfaitaire pour la numérisation et l'indexation de 100 000 bons de concession des cimetières du Père Lachaise, de Montmartre et de Montparnasse (soit environ 1 100 000 documents) et une partie à bons de commande pour la numérisation et l'indexation de 100 000 bons de concession supplémentaires, couvrant ainsi la totalité des cimetières intramuros.

La SAFEG a été placée en redressement judiciaire, puis a été rachetée avant la fin d'exécution du marché. L'ampleur du travail à réaliser ayant manifestement été sous-estimée par la SAFEG, le repreneur a décidé de ne pas terminer l'exécution du marché qui a donc pris fin en septembre 2013. A cette date environ 26 000 bons de concession avaient été numérisés sur les 100 000 premiers prévus.

Le contrat de performance de la DEVE pour 2014, ayant fait le constat de cet échec, assignait à la direction un nouvel objectif consistant à relancer une procédure pour l'attribution d'un nouveau marché.

La Ville affirme cependant que la numérisation des registres demeure un objectif qui devrait pouvoir trouver sa réalisation en 2018.

Tableau n° 7 : Etat de saisie des concessions dans l'application de gestion

	Nombre de concessions saisies dans ANKOU	Nombre de concessions	Taux de saisie ANKOU
Montparnasse	21 264	43 451	48,9 %
Montmartre	18 041	36 250	49,8 %
Père Lachaise	57 180	75 393	75,8 %
Père Lachaise Columbarium	24 670	26 609	92,7 %
Bagneux	80 395	82 040	98 %
Ivry	20 261	47 411	42,7 %
Saint-Ouen	34 234	51 219	66,8 %
Thiais	62 647	113 972	55 %
Pantin	132 508	145 395	91,2 %
TOTAL	451 200	621 740	75,5 %

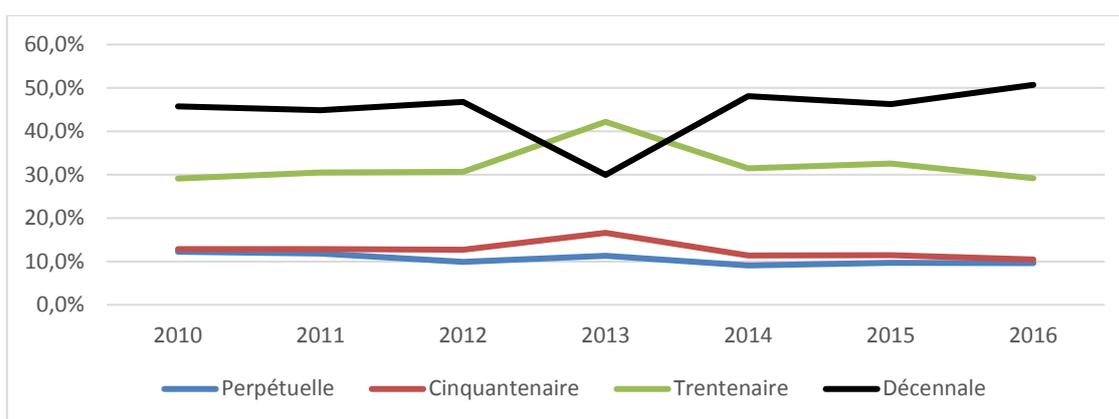
Source : Ville de Paris

2.1.3 Typologie des concessions dans les cimetières parisiens

Pendant longtemps la Ville de Paris n'a octroyé que des concessions perpétuelles dans les cimetières intra-muros. En 2002 la collectivité avait envisagé de mettre un terme à la vente de ces concessions dans l'objectif, selon M. Yves Contassot, alors adjoint au maire chargé des espaces verts, de permettre « l'égalité de traitement pour tous les Parisiens et l'arrêt de la ségrégation par l'argent ²⁶ ». Le fait de ne vendre dans les cimetières intra-muros que des concessions perpétuelles, par ailleurs rares et chères, obligeait en effet les familles peu fortunées à inhumer leurs défunts dans un cimetière parisien situé en banlieue, à Bagneux, Pantin ou encore à Thiais, où les concessions perpétuelles étaient moins onéreuses et où il était possible d'acquérir des concessions à durée limitée pour quelques centaines d'euros.

La Ville a sollicité en 2007 l'avis du comité parisien d'éthique funéraire. Celui-ci ayant rendu un avis défavorable, elle a renoncé à supprimer les concessions perpétuelles mais a autorisé la vente de concessions à durée limitée dans les cimetières situés dans Paris. Désormais la Ville de Paris propose dans tous les cimetières, intra-muros et extra-muros, des concessions décennales, trentenaires, cinquantenaires et perpétuelles²⁷.

Graphique n° 5 : Vente de concessions par durée (2010-2016)



²⁶<http://www.leparisien.fr/paris/la-fin-des-concessions-perpetuelles-dans-les-cimetieres-30-10-2002-2003528515.php>

²⁷ Si le défunt n'a pas pris de concession de son vivant ou ne dispose plus de place dans la concession familiale et si la famille ne souhaite pas obtenir une concession pour l'inhumation d'un défunt, celui-ci est inhumé en terrain commun dans sa commune de résidence ou dans sa commune de décès. La commune a l'obligation de fournir, gratuitement, un emplacement de sépulture pour l'inhumation de ce défunt.

Depuis 2010 les concessions décennales représentent selon les années 45 % à 50 % des ventes de concessions ; au contraire les concessions perpétuelles ne représentent plus aujourd'hui qu'à peine 10 % des ventes dans la totalité des cimetières parisiens.

Tableau n° 8 : Vente de concessions 2010-2016

		Montparnasse	Montmartre	Père-Lachaise	Columbarium	Bagneux	Ivry	Saint-Ouen	Thiais	Pantin	Total
2010	Perpétuelle	68	24	60	0	68	22	18	160	257	677
	Cinquantenaire	176	43	96	38	57	26	17	87	172	712
	Trentenaire	56	52	264	145	167	89	69	202	567	1611
	Décennale	0	25	430	417	101	41	85	625	809	2533
	<i>Total</i>	<i>300</i>	<i>144</i>	<i>850</i>	<i>600</i>	<i>393</i>	<i>178</i>	<i>189</i>	<i>1074</i>	<i>1805</i>	<i>5533</i>
2011	Perpétuelle	58	26	43	0	93	28	21	133	258	660
	Cinquantenaire	144	41	80	35	67	44	20	115	173	719
	Trentenaire	71	63	215	135	185	109	72	192	667	1709
	Décennale	0	43	395	381	75	85	86	578	866	2509
	<i>Total</i>	<i>273</i>	<i>173</i>	<i>733</i>	<i>551</i>	<i>420</i>	<i>266</i>	<i>199</i>	<i>1018</i>	<i>1964</i>	<i>5597</i>
2012	Perpétuelle	35	18	24	0	60	20	13	177	195	542
	Cinquantenaire	64	36	100	45	105	46	24	100	174	694
	Trentenaire	23	66	235	149	210	129	98	183	587	1680
	Décennale	0	23	487	448	110	66	99	517	814	2564
	<i>Total</i>	<i>122</i>	<i>143</i>	<i>846</i>	<i>642</i>	<i>485</i>	<i>261</i>	<i>234</i>	<i>977</i>	<i>1770</i>	<i>5480</i>
2013	Perpétuelle	31	18	78	44	65	20	4	152	208	620
	Cinquantenaire	51	16	214	167	100	41	25	102	197	913
	Trentenaire	25	39	533	468	214	136	103	214	589	2321
	Décennale	8	17	4	0	149	107	94	459	810	1648
	<i>Total</i>	<i>115</i>	<i>90</i>	<i>829</i>	<i>679</i>	<i>528</i>	<i>304</i>	<i>226</i>	<i>927</i>	<i>1804</i>	<i>5502</i>
2014	Perpétuelle	21	13	29	0	59	21	14	125	202	484
	Cinquantenaire	25	13	77	40	102	51	22	104	172	606
	Trentenaire	54	43	241	153	188	137	89	191	581	1677
	Décennale	0	19	443	428	177	126	112	453	808	2566
	<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>88</i>	<i>790</i>	<i>621</i>	<i>526</i>	<i>335</i>	<i>237</i>	<i>873</i>	<i>1763</i>	<i>5333</i>
2015	Perpétuelle	22	11	31	0	56	19	13	191	221	564
	Cinquantenaire	27	17	81	59	116	44	28	97	199	668
	Trentenaire	58	63	255	164	246	138	85	234	653	1896
	Décennale	0	37	511	473	161	141	117	485	764	2689
	<i>Total</i>	<i>107</i>	<i>128</i>	<i>878</i>	<i>696</i>	<i>579</i>	<i>342</i>	<i>243</i>	<i>1007</i>	<i>1837</i>	<i>5817</i>
2016	Perpétuelle	28	13	41	5	73	26	18	182	203	589
	Cinquantenaire	21	10	85	58	122	54	39	85	165	639
	Trentenaire	29	48	240	160	229	151	114	241	574	1786
	Décennale	3	20	586	547	199	146	175	482	942	3100
	<i>Total</i>	<i>81</i>	<i>91</i>	<i>952</i>	<i>770</i>	<i>623</i>	<i>377</i>	<i>346</i>	<i>990</i>	<i>1884</i>	<i>6114</i>
Total 2010-2016		1098	857	5878	4559	3554	2063	1674	6866	12827	39376

Source : Ville de Paris

L'introduction des concessions à durée limitée dans les cimetières intra-muros répondait à une demande puisqu'aujourd'hui 10 % à 15 % seulement des acquisitions sont faites à perpétuité²⁸. Le renchérissement du prix des concessions perpétuelles de près de 40 % en moins de 10 ans contribue certainement à limiter la demande de cette catégorie de concessions.

²⁸ Tous cimetières confondus les acquisitions de concessions à perpétuité ne dépassent pas 5 % de la totalité des ventes.

Un état des lieux des communes proposant des concessions perpétuelles dans la métropole parisienne a été réalisé, en 2007 par le service des cimetières. Dans les 81 communes recensées, seuls 17 cimetières proposaient encore des concessions perpétuelles.

2.1.4 Tarifs des concessions funéraires

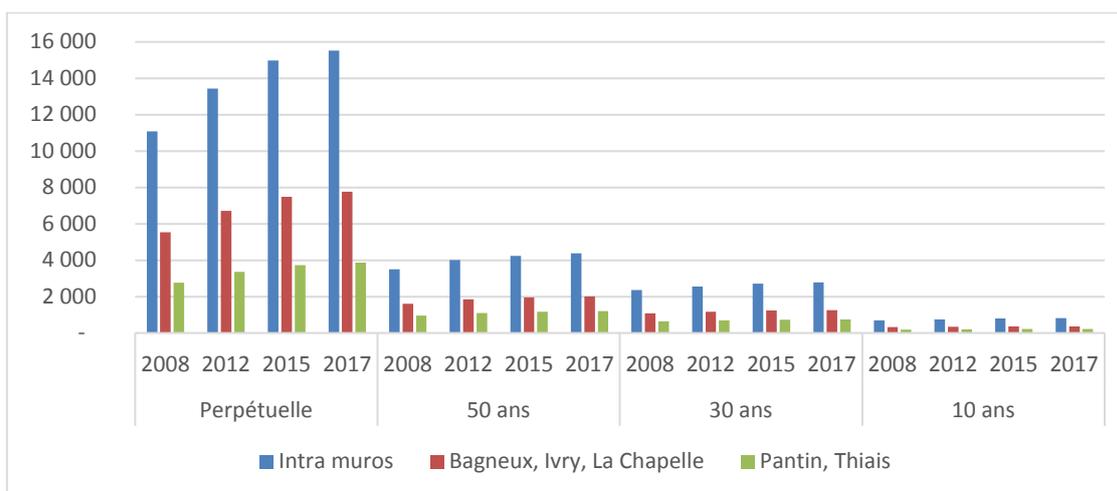
Les concessions sont acquises moyennant le paiement d'une redevance fixée par l'assemblée délibérante (Article L. 2223-15 du CGCT).

Les tarifs des concessions funéraires fixés par le conseil de Paris sont régulièrement révisés. Ainsi les tarifs 2005 ont été actualisés en 2008, 2012, 2015 et 2017.

Pour accroître la rotation, les tarifs des concessions perpétuelles font l'objet d'augmentations plus importantes que ceux des concessions à durée limitée. Entre 2008 et 2017, le prix d'une concession perpétuelle de 2 m² acquise dans un cimetière intramuros est ainsi passé de 11 086 € à 15 528 €. Durant la même période, le prix d'une acquisition dans les cimetières de Bagneux, Saint Ouen, la Chapelle et Ivry passait de 5 542 € à 7 760 € et de 2 770 € à 3 872 € dans les cimetières de Pantin et de Thiais, soit une augmentation générale de près de 40 %.

Le prix des concessions à durée limitée augmente dans de moindres proportions. Ainsi par exemple le prix d'une concession trentenaire augmente sur la période 2008-2017 de seulement 14,8 %, celui d'une concession décennale de 8 %.

Tableau n° 9 : Evolution du prix des concessions funéraires 2008-2017



Source : CRC

Tableau n° 10 : Evolution du prix des concessions funéraires 2008/2017

Cimetière	Perpétuelle				50 ans				30 ans				10 ans			
	2008	2012	2015	2017	2008	2012	2015	2017	2008	2012	2015	2017	2008	2012	2015	2017
Montparnasse	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Grenelle	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Vaugirard	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Auteuil	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Passy	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Montmartre	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Batignolles	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Saint Vincent	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Père Lachaise	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Bercy	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
La Villette	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Charonne	11 086	13 430	14 975	15 528	3 496	4 004	4 248	4 372	2 366	2 560	2 716	2 790	699	755	800	812
Evolution (%)		21.1%	11.5%	3.7%		14.5%	6.1%	2.9%		8.2%	6.1%	2.7%		8.0%	6.0%	1.5%
Bagneux parisien	5 542	6 714	7 486	7 760	1 613	1 846	1 957	2 012	1 074	1 161	1 231	1 262	322	347	367	370
Saint-Ouen parisien	5 542	6 714	7 486	7 760	1 613	1 846	1 957	2 012	1 074	1 161	1 231	1 262	322	347	367	370
La Chapelle parisien	5 542	6 714	7 486	7 760	1 613	1 846	1 957	2 012	1 074	1 161	1 231	1 262	322	347	367	370
Ivry parisien	5 542	6 714	7 486	7 760	1 613	1 846	1 957	2 012	1 074	1 161	1 231	1 262	322	347	367	370
Evolution (%)		21.2%	11.6%	3.6%		14.6%	6.0%	3.0%		8.1%	6.0%	3.0%		7.8%	5.6%	2.5%
Pantin parisien	2 770	3 354	3 739	3 873	967	1 107	1 174	1 204	645	697	738	754	193	206	218	218
Thiais parisien	2 770	3 354	3 739	3 872	967	1 107	1 174	1 204	645	697	738	754	193	206	218	218
Evolution (%)		21.1%	11.5%	3.6%		14.5%	6.1%	2.6%		8.1%	5.9%	2.2%		6.7%	5.8%	0.0%

La vente dans les cimetières intramuros de concessions à durée limitée depuis 2007 ajoutée à une augmentation importante du prix des concessions perpétuelles a permis d'accroître la disponibilité des terrains dans les cimetières.

Le niveau très élevé des tarifs d'achat de concessions dans les cimetières intramuros a nécessairement pour conséquence de réserver les inhumations dans Paris aux populations les plus aisées de la capitale. Ce phénomène est encore amplifié du fait de la réservation permanente d'une dizaine d'emplacements au profit du cabinet du Maire.

2.1.5 Modalités d'attribution des concessions funéraires

2.1.5.1 Principes

Les familles souhaitant acquérir une concession funéraire s'adressent à l'une des huit conservations des cimetières parisiens. L'acquisition peut, en principe, se faire lors d'un décès ou par anticipation sauf lorsqu'il s'agit d'une concession décennale.

2.1.5.2 Les ventes de concessions dans les cimetières intramuros

Contrairement à la règle précisée ci-dessus, les acquisitions de concessions dans les cimetières intra-muros ne peuvent se faire, compte tenu de la rareté des emplacements disponibles, qu'à l'occasion d'un décès.

La satisfaction du demandeur dépend alors de la disponibilité, ou non, d'un terrain consécutivement à une opération de reprise de concession. Lorsqu'aucun terrain n'est disponible, le demandeur est invité à faire l'acquisition d'une concession dans un des cimetières extra-muros de la Ville.

La principale cause de la saturation des cimetières tient à la proportion importante des concessions perpétuelles mais aussi à l'impossibilité, parfois, de procéder à la revente des terrains suite à reprise administrative de la concession.

Le tableau ci-dessous montre la grande variabilité du nombre d'exhumations annuelles et du nombre de concessions reprises dont la revente a été interdite. Les interdictions de revente après reprise des concessions sont prononcées par la conservatrice du patrimoine et concernent des sépultures que la Ville souhaite conserver en l'état compte tenu de leur valeur patrimoniale ou de terrains qu'elle ne veut pas mettre en vente en raison de la présence d'un arbre inventorié ou d'un aménagement paysager d'intérêt.

En 2016, les acquisitions de concessions perpétuelles représentaient près de 15 % de la totalité des concessions autorisées à la vente contre 10 % en 2015 et 16,5 % en 2014.

Tableau n° 11 : Evolution comparée des ventes de concessions et des exhumations dans les cimetières parisiens intramuros

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vente concessions perpetuelles	Montparnasse	68	58	35	31	21	22	28
	Montmartre	24	26	18	18	13	11	13
	Père Lachaise	60	43	24	78	29	31	41
	TOTAL	152	127	77	127	63	64	82
Exhumations	Montparnasse	540	44	72	161	145	176	136
	<i>dont revente interdite</i>			8	42	32	16	30
	Montmartre	623	575	284	201	199	166	41
	<i>dont revente interdite</i>		86	71	152	41	33	24
	Père Lachaise	596	532	668	441	208	446	492
	<i>dont revente interdite</i>	323	153	77	163	96	112	54
	TOTAL terrains remis en vente	1436	912	868	446	383	627	561

Source : Ville de Paris

Même si la durée des concessions acquises a diminué significativement ces dernières années, la demande de concessions dans les cimetières intramuros reste forte et ne peut être complètement satisfaite. La Ville de Paris évalue à 5 000 le nombre de demandes d'acquisition de concessions dans les cimetières parisiens intramuros pour seulement 150 emplacements disponibles.

Aussi, dans sa note au directeur de cabinet du 30 décembre 2013, la directrice de la DEVE invitait-t-elle à la définition, pour l'avenir, d'une « *procédure concertée de réutilisation des concessions à libérer après reprise administrative, afin de réguler l'offre et la demande, tout en tenant compte des autres enjeux, patrimoniaux et environnementaux* ».

Cette demande n'a jamais débouché sur de nouvelles règles d'attribution.

2.1.6 La localisation des concessions dans les cimetières : la question des carrés confessionnels

2.1.6.1 Etat du droit

➤ Organisation des funérailles

La liberté des familles pour l'organisation des funérailles du défunt se conjugue avec le principe de neutralité posé par la loi 14 novembre 1881²⁹.

Depuis la loi du 15 novembre 1887, « tout majeur ou mineur émancipé, en état de tester, peut régler les conditions de ses funérailles, notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à leur donner et le mode de sépulture [...] »³⁰. La violation des volontés du défunt expose le contrevenant à des sanctions prévues aux articles 433-21-1 et 433-22 du code pénal.

Lorsque le maire est conduit à pourvoir lui-même aux funérailles en cas d'urgence, si aucun proche ne s'est manifesté, il ne doit faire prévaloir aucun culte ou croyance³¹.

²⁹ Loi 14 novembre 1881 liberté des funérailles.

³⁰ Article 3 de la loi du 15 novembre 1887.

³¹ Article L. 2213-7 du CGCT.

➤ Gestion des cimetières

La loi de 1881 a posé le principe de non-discrimination dans les cimetières et a supprimé l'obligation d'aménager une partie du cimetière pour chaque culte. Ce principe de neutralité a été confirmé par la loi du 9 décembre 1905³² concernant la séparation des Eglises et de l'État.

Les cimetières sont des lieux publics civils, où toute marque de reconnaissance des différentes confessions est prohibée dans les parties communes. Seules les tombes peuvent faire apparaître des signes particuliers propres à la religion du défunt.

Aux termes de l'article L. 2212-2 et suivants du CGCT le maire a la charge d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques dans sa commune. Ces pouvoirs de police concernant le transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre, la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations, doivent être accomplis « 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 ». ⁸

Cependant, et s'agissant particulièrement de la question du regroupement des concessions dans des espaces confessionnels, la circulaire du 19 février 2008 a précisé que « si le principe de laïcité des lieux publics, en particulier des cimetières, doit être clairement affirmé, il apparaît souhaitable, par souci d'intégration des familles issues de l'immigration, de favoriser l'inhumation de leurs proches sur le territoire français »³³.

Selon une jurisprudence du Conseil d'Etat de 1925³⁴ le maire qui détermine l'emplacement affecté à chaque tombe peut décider de rassembler les sépultures de personnes de même confession, sous réserve que les principes de neutralité des parties publiques du cimetière et de liberté de choix de sépulture de la famille soient respectés.

La circulaire du ministre de l'intérieur de 2008 invite les maires à développer « les espaces confessionnels [...] pour répondre favorablement aux familles souhaitant que leurs défunts reposent auprès de coreligionnaires [...] en prenant soin de respecter le principe de neutralité des parties communes du cimetière ainsi que le principe de liberté de croyance individuelle ».

Mais le maire doit veiller à ce que :

- les parties publiques du cimetière ne comportent aucun signe distinctif de nature confessionnelle ;
- l'espace confessionnel ne soit pas isolé des autres parties du cimetière par une séparation matérielle de quelque nature qu'elle soit, conformément à la loi du 14 novembre 1881 ;
- l'ensemble des règles d'hygiène et de salubrité, notamment celles relatives à la conservation des corps et à leur mise en bière soient strictement respectées (interdiction des inhumations directement en pleine terre et sans cercueil ...).

2.1.6.2 Les espaces confessionnels dans les cimetières parisiens

La Ville a mis en œuvre les dispositions du décret du 23 prairial an XII (12 juin 1804) lors de l'ouverture quasi concomitante du cimetière du Père Lachaise le 21 mai 1804 en créant des

³² loi du 9 décembre 1905³² concernant la séparation des Eglises et de l'État.

³³ Circulaire du ministre de l'intérieur du 19 février 2008 NOR/INT/A/08/00038/C, p.9.

³⁴ CE, 21 janvier 1925, Valles.

espaces confessionnels, d'abord dédiés aux défunts de confession protestante puis, à partir de 1808 de confession israélite. Un enclos musulman a été créé dans le cimetière en 1857³⁵.

Les cimetières du Père Lachaise, de Montmartre et du Montparnasse possèdent aujourd'hui des divisions ou des parties de divisions dédiées aux défunts de confession juive.

Les cimetières parisiens de Pantin, Thiais, Bagneux et Ivry comportent également des divisions ou des parties de divisions dites confessionnelles.

11,2 % des 840 divisions des cimetières parisiens ont vocation à des regroupements dits confessionnels et 3,8 % y sont partiellement dédiées. La Ville ne prévoit pas actuellement de créer de nouveaux espaces confessionnels.

La situation de ces espaces dit confessionnels est la suivante :

Tableau n° 12 : Répartition des carrés confessionnels dans les cimetières parisiens

	Esp. Israélite		Esp. musulman		Esp. Orthodoxe		Esp. "asiatique"	
	100%	partie	100%	partie	100%	partie	100%	partie
PANTIN	39	9		1				
BAGNEUX	22	14						
THIAIS	4		15		3	2	6	2
IVRY				1				
PÈRE LACHAISE	1							
MONTMARTRE	1							
MONTPARNASSE	3	3						
Total	70	26	15	2	3	2	6	2

Source : Ville de Paris

2.2 Reprises de concession

2.2.1 Cadre légal des reprises de concession

La reprise d'une concession funéraire suivie d'une exhumation peut être effectuée dans deux cas, à l'échéance de la concession lorsqu'elle n'est pas suivie d'un renouvellement et en cas d'abandon de celle-ci.

Cette reprise, quel qu'en soit le motif, n'est qu'une faculté pour la commune qui peut, si aucun problème de place ni de sécurité ne se pose, ne pas procéder à une telle reprise.

- Reprise des concessions arrivées à échéance

Toutes les concessions funéraires consenties par une collectivité pour une durée limitée peuvent être renouvelées à leur échéance, à l'exception des concessions d'une durée de cinq ans mises à disposition gratuitement par la collectivité pour inhumer les personnes indigentes et celles pour lesquelles la famille n'a pas souhaité faire l'acquisition d'un emplacement : « [...] ». Les concessions temporaires, les concessions trentenaires et les concessions cinquantenaires sont renouvelables au prix du tarif en vigueur au moment du renouvellement.

A défaut du paiement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fait retour à la commune. Il ne peut cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé.

³⁵ La trace d'un secteur historique musulman existe toujours au Père Lachaise.

Dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants cause peuvent user de leur droit de renouvellement » (Article L. 2223-15 du CGCT).

La loi ne fixe aucune règle s'agissant de la procédure de reprise de concessions échues.

- Reprise des concessions en état d'abandon

L'article L. 2223-17 du CGCT pose trois conditions à la reprise d'une concession en état d'abandon :

1. la concession doit avoir 30 ans d'existence ;
2. la dernière inhumation doit dater de 10 ans au moins ;
3. la concession doit être en état d'abandon.

La notion d'abandon n'a pas fait l'objet d'une définition légale. Pendant longtemps, seule une circulaire de 1962 s'était risquée à une tentative de définition de l'abandon de sépulture de la manière suivante : « l'abandon résulterait, par une interprétation littérale [de l'article L. 2223-17 du CGCT] du défaut d'entretien constaté après que trente années se sont écoulées depuis la délivrance de l'acte de concession et il ne semblerait pas devoir impliquer nécessairement l'état de ruine de la sépulture »³⁶.

La jurisprudence ne s'est prononcée qu'à de rares reprises sur la question. Deux arrêts l'un du Conseil d'Etat du 24 novembre 1971³⁷, l'autre de la Cour administrative d'Appel de Nancy du 3 novembre 1994 ont admis que pour être considérée comme abandonnée, une sépulture devait manifester des signes extérieurs nuisibles au bon ordre et à la décence du cimetière. Ainsi, une sépulture « délabrée et envahie par les ronces ou autres plantes parasites » (CE, 24 novembre 1971) ou « recouverte d'herbe ou sur [laquelle] poussent des arbustes sauvages » (CAA de Nancy, 3 novembre 1994) est la preuve de l'état d'abandon de la concession³⁸.

La procédure de reprise des concessions abandonnées est longue. Elle se réalise en sept étapes dont la durée totale est de 3 ans et huit mois. Cette procédure est décrite à Art. R. 2223-12 du CGCT : « Lorsque, après une période de trente ans, une concession a cessé d'être entretenue, le maire peut constater cet état d'abandon par procès-verbal porté à la connaissance du public et des familles. Si, trois ans après cette publicité régulièrement effectuée, la concession est toujours en état d'abandon, le maire a la faculté de saisir le conseil municipal, qui est appelé à décider si la reprise de la concession est prononcée ou non. Dans l'affirmative, le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession » (Art. L. 2223-17), sous réserve toutefois que la dernière inhumation dans le terrain concédé date de 10 ans ou plus.

Une fois la procédure arrivée à son terme, la collectivité peut procéder à l'exhumation des restes et à la démolition du caveau et du monument puis octroyer le terrain à un nouveau concessionnaire.

La Ville de Paris se conforme aux règles de procédure définies par le CGCT pour effectuer la reprise des concessions échues ou abandonnées.

³⁶ Circulaire du ministre de l'intérieur n° 62-188 du 22 mars 1962.

³⁷ CE, 24 novembre 1971, commune de Bourg-sur-Gironde, Lebon p. 704.

³⁸ Voir aussi Réponse ministérielle n°12072, JO Sénat Q, 11 novembre 2010.

2.2.2 Les exhumations administratives

2.2.2.1 Diverses catégories d'exhumations

Des exhumations sont effectuées pour divers motifs : à la demande des familles, sur requête des autorités judiciaires, à la demande du ministre de la défense s'agissant des militaires morts sous les drapeaux ou, le plus souvent, à l'initiative de la commune dans le cadre de reprises des concessions arrivées à échéance, abandonnées ou menaçant ruine³⁹.

- Exhumations à la demande des familles

Les demandes des familles ont généralement pour motif soit le déplacement du corps du défunt d'un cimetière à un autre cimetière ou d'une concession à une autre concession soit une réduction de corps pour permettre d'autres inhumations dans la concession. Cette opération entre dans le champ concurrentiel et peut donc être réalisée soit par le service de fossoyage de la Ville, soit par n'importe quel opérateur de pompes funèbres habilité.

Ces exhumations sont régies par l'article R. 2213-40 du CGCT. Il prévoit que l'autorisation d'exhumation est accordée par le maire de la commune du lieu d'exhumation. A Paris l'autorisation était, il y a peu encore, donnée par le préfet de police. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017⁴⁰ le maire est, comme dans toutes les autres communes de France, compétent pour délivrer ces autorisations.

L'exhumation est obligatoirement faite en présence d'un parent ou d'une personne désignée par la famille.

- Exhumation à la demande de la justice

Elle peut être demandée pour qu'il soit procédé à des expertises, notamment pour déterminer les causes du décès. Pour ce type d'exhumations l'autorisation du maire n'est pas requise.

- Exhumation à l'initiative de la collectivité

Les exhumations à l'initiative de la collectivité ont lieu à l'issue de la reprise d'une concession arrivée à échéance et non renouvelée ou en cas d'abandon de celle-ci⁴¹.

Les exhumations réalisées à l'initiative de la collectivité n'ont jamais été conditionnées à la présence d'un fonctionnaire de police. En outre le Conseil d'Etat a été conduit à préciser que les familles n'avaient pas à être informées des exhumations consécutives à une reprise de concession.

2.2.2.2 Devenir des dépouilles

Chaque commune doit disposer d'un ossuaire ou les restes exhumés sont aussitôt ré inhumés. L'article L. 2223-4 du CGCT prévoit que le « maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés ».

La loi de 2008 a toutefois apporté une précision importante en subordonnant la crémation de restes mortels à l'issue d'une exhumation administrative à l'absence d'une volonté connue, attestée ou présumée du défunt s'opposant à une telle pratique. En modifiant l'article L. 2223-4

³⁹ Lorsqu'elles sont pratiquées à la demande des familles, les opérations d'exhumation devaient être surveillées il y a peu de temps encore par un officier de police judiciaire. La loi de modernisation et de simplification du droit dans la justice et les affaires intérieures du 28 janvier 2015 a supprimé cette obligation.

⁴⁰ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁴¹ Il peut aussi être procédé à des exhumations en cas de déplacement du cimetière communal.

la loi entendait prendre en compte la diversité de pratiques religieuses dont certaines s'opposent à la crémation.

Faute de connaître toujours précisément la volonté des défunts, la Ville de Paris procède systématiquement au dépôt des restes à l'ossuaire.

Le maire de Paris avait, par lettre de mission du 7 décembre 2012, chargé l'inspection générale de la Ville de procéder à un audit portant sur l'organisation et le contrôle des opérations d'exhumations administratives par les agents de fosseoyage des cimetières. Cette demande faisait suite à un vol et un viol de sépulture commis quelques semaines plus tôt dans un cimetière et pour lesquels plusieurs agents de la Ville avaient été mis en examen.

Les conclusions de l'inspection générale concernant l'organisation et le déroulement des exhumations avaient été particulièrement sévères et avaient débouché sur une vingtaine de recommandations.

Les activités d'inhumation et d'exhumation sont gouvernées par des règles visant à garantir le respect de la personne humaine et la décence lors de la réalisation des diverses opérations.

Les critiques de l'IGVP avaient principalement porté sur :

- l'insuffisance de la formalisation des règles juridiques et éthiques à mettre en œuvre et de la formation des agents ;
- le manque de respect des personnes décédées et de décence dans le traitement des ossements et des cendres issues de la crémation de restes ;
- l'absence de règles formellement définies sur le sort des objets trouvés à l'occasion de l'exhumation des corps ;
- l'absence de fiabilité des données statistiques.

L'équipe de contrôle de la chambre a rencontré les conservateurs de cimetières, les fosseoyeurs chargés de l'exécution des opérations et les personnes de surveillance des cimetières et a assisté à une opération d'exhumation administrative.

Elle a constaté que les procédures sont aujourd'hui bien formalisées et que les agents de fosseoyage disposent tous d'une attestation de formation conforme à la réglementation. Les opérations d'exhumation paraissent être faites avec le respect et la décence qui s'imposent.

D'une manière générale l'ensemble des personnels des conservations paraît remplir ses missions, exigeantes, avec beaucoup de professionnalisme.

2.2.2.3 Devenir des monuments, emblèmes et caveaux lors d'une reprise de concession

La jurisprudence considère que le non-renouvellement d'une concession équivaut à un abandon de celle-ci au profit de la commune. Dès lors le sol retourne dans le domaine public communal.

Il n'en est pas de même des monuments, emblèmes et caveaux que le Conseil d'Etat, saisi pour avis par le ministère de l'intérieur, a rangé dans la catégorie des biens du domaine privé de la commune : « Les monuments et emblèmes funéraires que le maire fait enlever ne sont pas incorporés au domaine public et ne peuvent faire partie de ce domaine faute d'être affectés à l'usage du public. Ils ne peuvent non plus être regardés comme entrant dans la catégorie de biens vacants et sans maîtres dont les articles 539 et 713 du code civil attribuent la propriété à l'État. Ils font, en conséquence, partie du domaine privé de la commune.

La liberté pour la commune de disposer de ces biens a toutefois pour limite le principe du respect dû aux morts et aux sépultures, qui interdit à la commune toute aliénation de monuments ou emblèmes permettant l'identification des personnes ou de la sépulture et toute utilisation contraire à ce principe.

Au cas où la commune vend, dans le respect du principe susmentionné, lesdits monuments et emblèmes, elle peut disposer librement du produit de cette vente, conformément au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités.

Les mêmes solutions s'appliquent aux caveaux édifiés par les familles dans les terrains des sépultures »⁴².

Une fois la concession reprise, les sépultures sont démontées par la Ville de Paris avant que le terrain soit à nouveau proposé à la vente. Les monuments, concassés, servent à la stabilisation des allées des cimetières.

2.2.2.4 L'activité d'exhumation administrative dans les cimetières parisiens

L'activité d'exhumation administrative est liée d'une part à la forclusion des concessions à durée limitée et, d'autre part, à l'état d'abandon des sépultures autorisant la commune à reprendre la concession à l'issue d'une procédure longue.

Le tableau ci-dessous présente les nombre d'exhumations réalisées chaque année, par chaque conservation, durant les années 2010 à 2016. Les exhumations réalisées dans les cimetières intra-muros représentent 28 % environ du total des exhumations, les 72 % restant étant effectués dans les cimetières extra-muros. Cette répartition s'explique en raison :

- de la plus forte proportion de concessions perpétuelles dans les cimetières intra-muros que dans les autres cimetières ;
- du classement ou de l'inscription au titre des monuments historiques d'une partie des cimetières du Père Lachaise et de Montmartre, notamment, avec pour conséquence le refus de l'architecte des bâtiments de France d'autoriser un certain nombre de destructions de sépultures (cf. infra).

Le tableau met en évidence l'irrégularité des exhumations : supérieures à 5 000 en 2010 et 2011, les exhumations sont de l'ordre de 2 000 en 2015 et 2016. Le fléchissement à partir de 2013 s'explique en raison du retard pris dans la construction d'un nouvel ossuaire dans le cimetière parisien de Thiais⁴³. Ce nouvel ossuaire était indispensable en raison de la saturation de celui du Père Lachaise. L'ossuaire a été mis en service à l'été 2016.

⁴² Avis du Conseil d'Etat, section de l'intérieur, n° 350-721

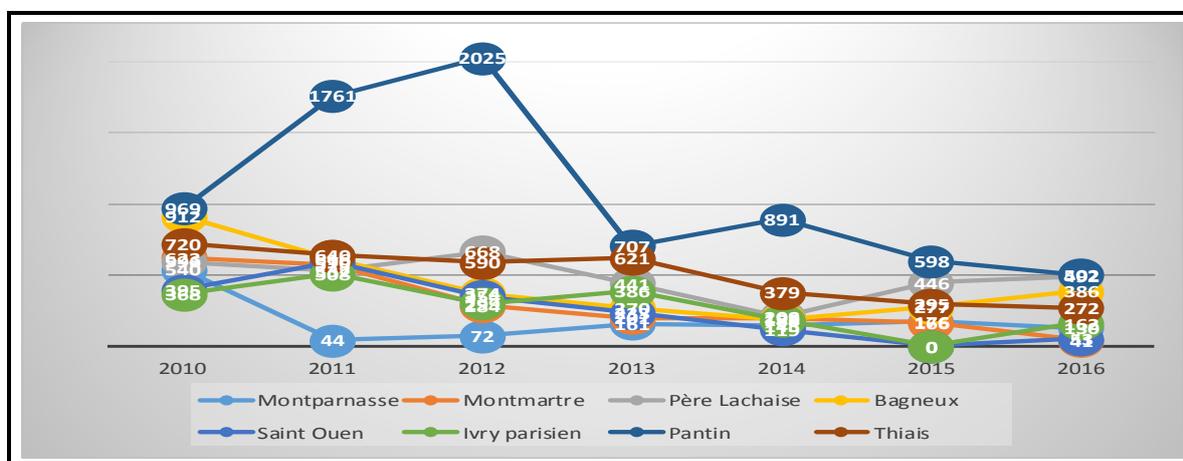
⁴³ La découverte, lors des fouilles archéologiques préalables au démarrage de la construction, de restes de soldats allemands tombés durant la 2^{ème} guerre mondiale a rendu nécessaire le déplacement du bâtiment et retardé d'un an environ la livraison de celui-ci.

Tableau n° 13 : Nombre d'exhumations administratives (cercueil) 2010/2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Montparnasse	540	44	72	161	145	176	130	1268
Montmartre	623	575	284	201	199	166	41	2089
Père Lachaise	596	532	668	441	208	446	492	3383
S/Total intra muros	1759	1151	1024	803	552	788	663	6740
Bagneux parisien	912	616	374	270	188	277	386	3023
Saint-Ouen parisien	395	590	354	233	119	0	53	1744
Ivry parisien	368	508	299	386	185	0	162	1908
Pantin parisien	969	1761	2025	707	891	598	502	7453
Thiais parisien	720	640	590	621	379	295	272	3517
S/Total extra-muros	3364	4115	3642	2217	1762	1170	1375	17645
TOTAL	5123	5266	4666	3020	2314	1958	2038	24385

Source : Ville de Paris

Graphique n° 6 : Répartition des exhumations par conservation (2010-2016)



Le nombre d'exhumations administratives devrait augmenter dans les prochaines années du fait de la mise en service de l'ossuaire de Thiais. Cependant tous les cimetières, intra-muros particulièrement, ne disposent pas d'un gisement important de concessions susceptibles d'être reprises par la Ville. La directrice de la DEVE, dans une note du 30 décembre 2013 au cabinet du maire relevait que :

- S'agissant du Père Lachaise, « l'ancienneté des arbres et de certaines sépultures rendent des emplacements inutilisables en raison de la présence des racines profondément imbriquées et qui rendent les fouilles impossibles ».
- « A Montparnasse, le processus de reprises a été fortement accéléré dans la précédente décennie, sans doute au détriment de la conservation du patrimoine. Quoi qu'il en soit, il en résulte aujourd'hui un très faible potentiel de reprises. En outre, de nombreuses tombes sont en granit et ne présentent pas de signes d'usure ni de désordre, malgré leur ancienneté ».

2.3 Les espaces disponibles dans les cimetières parisiens

Aucune étude n'a jamais été effectuée pour évaluer les espaces disponibles dans les cimetières parisiens pour accueillir les défunts dans les années à venir.

Une telle évaluation s'avérerait très complexe à réaliser car le besoin en termes d'espaces dépend en grande partie du choix des familles. Toutes les inhumations ne supposent pas

l'acquisition d'une concession. Nombre d'inhumations d'urnes ou de cercueils s'effectuent en effet dans des concessions détenues par les familles dans lesquelles il reste des places disponibles ou dans lesquelles il est possible de libérer des places en opérant des réductions de corps, par exemple. L'augmentation continue du nombre de crémations est un autre facteur à prendre en compte pour évaluer le besoin de places pour les décennies à venir.

A la fin de l'année 2013, le directeur de cabinet du Maire s'était inquiété de la rareté des terrains disponibles dans les cimetières de Paris intramuros et avait demandé à la directrice de la DEVE de prendre les mesures nécessaires afin « d'optimiser dans les prochains mois, le nombre de terrains libérés dans les cimetières intramuros afin de pouvoir offrir la meilleure réponse aux parisiens qui, à l'occasion d'un décès, souhaitent acquérir une concession ».

Suite à la demande du cabinet du maire, la DEVE avait dressé un état des lieux des gisements potentiels d'emplacements susceptibles d'être concédés. Ceux-ci sont, dans leur très grande majorité, situés dans les cimetières extramuros qui disposaient à la fin de 2013 de 21 000 espaces disponibles.

Les caractéristiques propres aux cimetières intra-muros expliquent en revanche la rareté des emplacements :

- 97 % des concessions de ces cimetières sont perpétuelles et leur reprise subordonnée au constat de leur état manifeste d'abandon, ne peut aboutir qu'au terme d'une procédure longue de plus de 3 ans et demi.
- Au Père Lachaise les sépultures édifiées avant 1900 ont toutes été inscrites à l'inventaire des monuments historiques ; en cas de reprise, la destruction du monument n'est possible qu'avec l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

Les terrains sont libérés dans les cimetières intramuros au rythme des exhumations ; ils sont la plupart du temps limités à quelques unités alors que la pression de la demande est très forte et a abouti à la mise en place d'une procédure selon laquelle les conservations des cimetières intramuros saisissent le cabinet du Maire de toute demande de concession dans un cimetière dont les disponibilités sont inférieures à 10.

Compte tenu de l'augmentation attendue de la mortalité à Paris et ses conséquences en termes de volume d'inhumations, il est nécessaire que la Ville adopte une programmation des reprises de concessions à moyen terme pour l'ensemble de ses cimetières pour pouvoir faire face dans les prochaines décennies aux besoins d'emplacements.

2.4 Bilan financier de la gestion domaniale des cimetières

Pour la période 2010/2016 la Ville de Paris a encaissé un peu plus de 48 M€ de recettes de ventes de concessions. Parallèlement elle s'est acquittée du coût des exhumations administratives facturées par le budget annexe de fossoyage au budget général à hauteur de 3 M€ environ. Les conditions de refacturation des exhumations administratives par le budget annexe au budget général de la Ville sont exposées dans le cahier n°1 du présent contrôle.

Le bilan de la gestion domaniale des cimetières se révèle donc très positif pour la Ville dont les ventes de concessions s'accroissent de plus de 8 % sur la période 2010/2016.

Tableau n° 14 : Vente de concessions 2010/2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de concessions	4933	5046	4838	4823	4712	5121	5344

Source : Ville de Paris

Cependant, l'écart entre les recettes de concessions et les dépenses liées à la reprise de celles-ci se contracte en raison, principalement, des changements intervenus dans la durée des concessions acquises par les familles. Alors que les parts respectives des concessions perpétuelles et cinquantenaires, les plus onéreuses, étaient de 14 % en 2010, elles ne sont plus que de 11 % en 2016. Cette diminution des ventes de concessions perpétuelles et de longue durée se réalise au profit des concessions décennales qui augmentent de 5 %.

Tableau n° 15 : Evolution de la typologie des concessions funéraires (2010/2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Perpétuelle	13.7%	13.1%	11.2%	11.9%	10.3%	11.0%	10.9%
Cinquantenaire	13.7%	13.6%	13.4%	15.5%	12.0%	11.9%	10.9%
Trentenaire	29.7%	31.2%	31.6%	38.4%	32.3%	33.8%	30.4%
Décennale	42.9%	42.2%	43.7%	34.2%	45.4%	43.3%	47.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : CRC

Le bilan financier doit toutefois être relativisé compte tenu des incertitudes pesant sur la réalité du coût des exhumations administratives facturées à la Ville de Paris et relevées dans le rapport sur les opérations funéraires (cahier n°1).

Tableau n° 16 : Bilan financier de la gestion domaniale des cimetières (2010/2016)

Libellé	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	TOTAL
Autres charges - BA du fossoyage	2 993 103	2 973 164	2 967 000	2 957 203	2 891 800	3 394 028	3 150 000	21 326 298
Concession dans les cimetières	7 641 419	7 138 526	7 091 349	6 765 294	6 274 010	6 856 462	6 619 584	48 386 643

Source : Ville de Paris

3 LA GESTION PATRIMONIALE DES CIMETIÈRES PARISIENS

La reprise des concessions échues ou en état d'abandon n'est qu'une simple faculté pour les communes, aussi la Ville de Paris gère-t-elle les reprises en tenant compte de la valeur patrimoniale de celles-ci au regard de la qualité du monument ou de la personne inhumée.

En cas de reprise de concession la Ville peut, soit réattribuer le terrain libre de corps et de monument à un nouveau concessionnaire, soit conserver la concession reprise si le monument présentent un intérêt architectural ou historique⁴⁴.

3.1 Un patrimoine funéraires protégé

Plusieurs cimetières font l'objet d'une protection, au titre des sites, ou parce qu'ils sont classés, situés aux abords d'un monument classé monument historique ou inscrit sur la liste des

⁴⁴ Cf. circulaire du ministre de la culture n° 200/0221.

monuments historiques. Le tableau ci-dessous recense les différentes protections dont bénéficient les cimetières parisiens.

Tableau n° 17 : Nature des protections bénéficiant aux cimetières et monuments parisiens

cimetière	PROTECTION INDIVIDUELLE DE MONUMENT		PROTECTION PAR ZONE AU TITRE DES ABORDS		PROTECTION PAR ZONE AU TITRE DU SITE	
	Inscription M.H.	Classement M.H.	Abords d'un monument inscrit	Abords d'un monument classé	Site inscrit	Site classé
Bercy	Non	Non	-	-	Non	Non
Montparnasse	Tombe Rachevskaja Inscrite par arrêté du 21/05/2010	Tour du Moulin de la Charité classée par arrêté du 2/11/1931	Oui (petit cimetière)	Oui (grand cimetière)	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
Vaugirard	Non	Non	-	-	Non	Non
Grenelle	Non	Non	-	-	Non	Non
Passy	Non	Non	-	Oui - Palais de Chaillot (monument classé)	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	non
Auteuil	Non	Non	-	-	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
Batignolles	Non	Non	-	-	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
Montmartre	Chapelle Fournier (inscription par arrêté du 20/12/2013)	Chapelle Potocka (classement MH arrêté 09/09/2014 2014)	Oui	Oui	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	
Saint-Vincent	Non	Non	-	-	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
Le Calvaire	Non	Non	-	Oui- église Saint-Pierre-de-Montmartre (monument classé)	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
La Villette	Non	Non	-	-	Non	Non
Belleville	Non	Non	-	-	Non	Non
Charonne	Non	Tombe de Bègue dit « Magloire » classée par arrêté du 17/02/1965	-	Oui - tombe de Magloire - église Saint-Germain-de-Charonne (monument classé)	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975)	Non
Père-Lachaise	- <u>arrêté du 21/03/1983</u> : tous les monuments construits avant 1900 (env. 30 000) des divisions 1 à 58 inclus, 65 à 71 inclus et division 91	- <u>arrêté du 14/11/1983</u> : porte, monument aux morts, chapelle, Héloïse et Abélard, Delisle, stèle du Dragon, Molière et La Fontaine, Mur des Fédérés - <u>arrêté du 25/01/1990</u> : Cartellier-Heim - <u>arrêté du 10/03/1995</u> : Oscar Wilde - <u>arrêté du 18/09/1995</u> : chapelle de Guët - <u>arrêté du 01/04/2008</u> : Chopin	Oui (ensemble du cimetière)	Oui (ensemble du cimetière)	En site inscrit de Paris (arrêté du 6/08/1975) : <i>concerne tout le plateau</i>	Site classé par <u>arrêté du 17/12/1962</u> (selon périmètre annexé à l'arrêté)

Source : Ville de Paris

3.1.1 Le cimetière du Père Lachaise

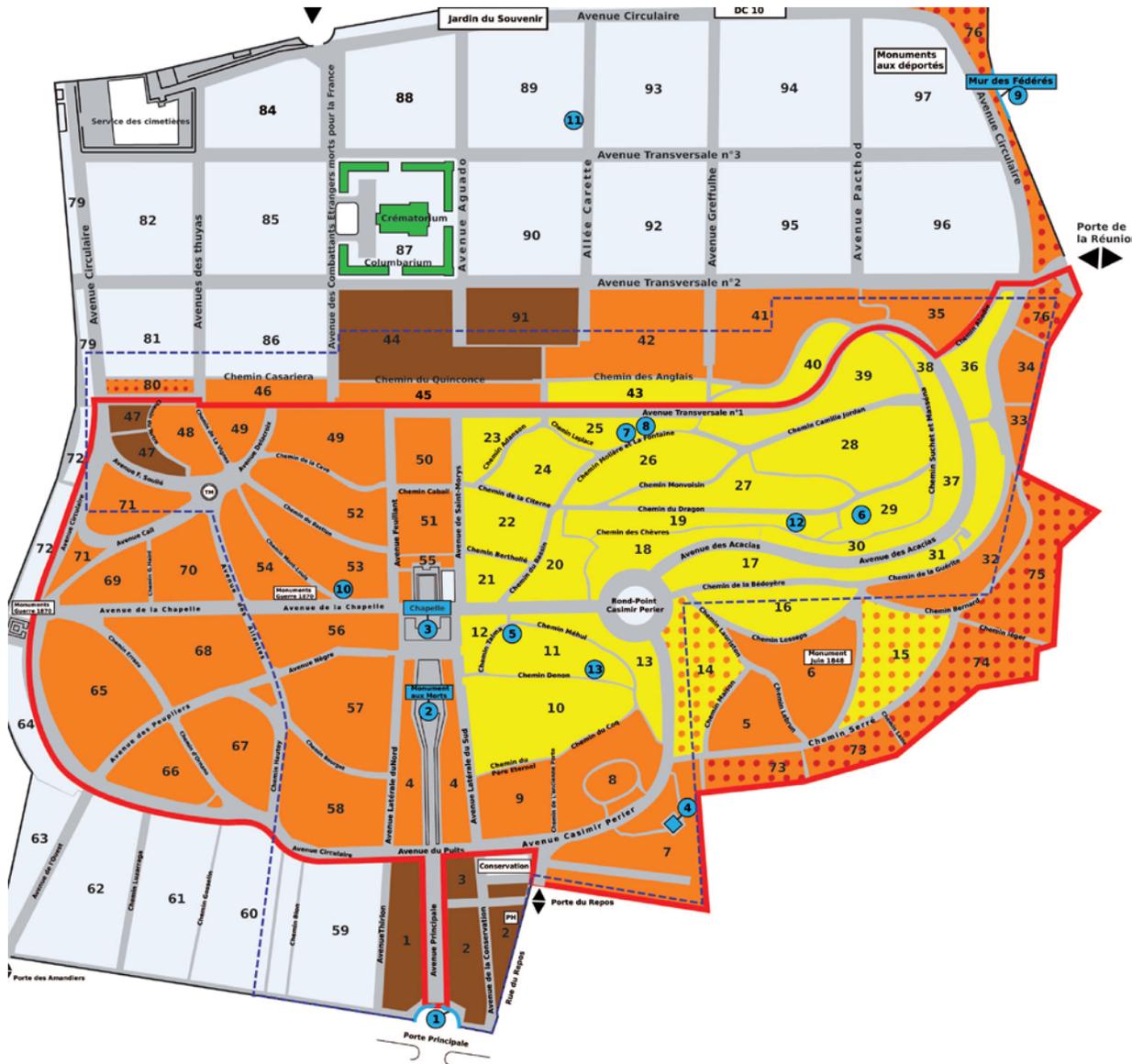
Le Père Lachaise est celui des cimetières parisiens qui bénéficie du plus grand nombre de protections.

Dans la partie dite « romantique » du cimetière, deux types de protection se superposent. Le périmètre a d'abord été classé par, arrêté du 17 décembre 1962, au titre de la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites (encadré rouge sur le plan ci-dessous),⁴⁵En outre, les sépultures incluses dans ce périmètre, élargi au nord, construites avant 1900 ont toutes été inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques par arrêté du 21 mars 1983.

Divers monuments répartis sur l'ensemble du cimetière, dont le crématorium et le columbarium, ont été inscrits à l'inventaire des monuments historiques par plusieurs arrêtés pris dans les années 1990 et 2000. Cette multiplication des classements rend la gestion du cimetière particulièrement complexe en raison de la diversité des règles juridiques applicables.

⁴⁵ Le site classé regroupe les divisions 4 à 34, 36 à 39, 47 à 58, 65 à 71, 73 à 75 et une partie de la division 76.

Ville de Paris – Gestion des opérations funéraires et des cimetières – cahier n° 2 Les cimetières parisiens
Exercices 2010 et suivants - observations définitives



--- Périmètre approximatif du cimetière en 1804

Différentes protections en vigueur au Père-Lachaise

- Périmètre du **site classé** (arrêté du 17/12/1962)
- } Divisions où tous les monuments construits avant 1900 sont **inscrits au titre des Monuments Historiques** (arrêté du 21/03/1983) = Divisions 1 à 58 inclus, divisions 65 à 71 inclus, division 91
- }
- }
- Crématorium et Columbarium** inscrits au titre des Monuments Historiques (arrêté du 17/01/1995)
- Classements au titre des Monuments Historiques:**
 - arrêté du 14/11/1983 (1 Porte, 2 Monument de Bartholomé, 3 Chapelle, 4 Héloïse et Abélard, 5 Delisle, 6 stèle du Dragon, 7 Molière, 8 La Fontaine, 9 Mur des Fédérés).
 - arrêté du 25/01/1990 (10 Cartellier-Hein)
 - arrêté du 10/03/1995 (11 Oscar Wilde)
 - arrêté du 18/09/1995 (12 Chapelle de Guët)
 - arrêté du 01/04/2008 (13 Chopin)

Application de deux cahiers des charges selon délibération du Conseil de Paris du 13/02/1995:

- Divisions avec inscription MH CDC 1 (secteur romantique)
- Divisions avec inscription MH CDC 1 (secteur romantique) + CDC 2 (Site classé)
- Divisions avec inscription MH CDC 2 (site classé)
- Divisions non inscrites MH mais CDC 2 (site classé)

Divisions avec inscription au titre des MH, mais hors des CDC:

- Divisions 1, 2, 3, 44, 47 et 91

3.1.2 Le cimetière de Montmartre

Comme la plupart des cimetières parisiens le cimetière de Montmartre abrite plusieurs sépultures classées ou inscrites sur la liste des monuments historiques. Il bénéficie en outre d'une protection au titre des abords d'un monument historique classé ou inscrit.

La dimension patrimoniale et paysagère du cimetière a conduit la Ville à engager en 2010 une procédure visant à obtenir le classement de l'ensemble de la nécropole au titre de la loi sur la protection des sites et des paysages. Pour préparer et documenter le dossier de demande de classement du cimetière la DEVE, en charge de sa gestion, a confié à l'Apur la réalisation d'une étude avec le triple objectif de :

- préciser les atouts environnementaux et patrimoniaux du cimetière ;
- dégager les points forts du site et les enjeux de son évolution ;
- fournir les éléments nécessaires à la rédaction du dossier de protection et du futur plan de gestion.

La demande n'avait pas abouti au moment de la fin de l'instruction du présent contrôle.

3.2 Régime juridique applicable à l'édification et à la démolition d'un monument funéraire

3.2.1 La construction des caveaux et des monuments funéraires est dispensée de permis de construire

Le droit à construction d'un caveau ou d'un monument par son titulaire ou un familial sur l'emprise d'une concession funéraire est régi par l'article L. 2223-12 du CGCT selon lequel « Tout particulier peut, sans autorisation, faire placer sur la fosse d'un parent ou d'un ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture." Cette dispense d'autorisation d'urbanisme est confirmée à l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme.

Les articles L. 2223-12-1 et suivants du CGCT prévoient seulement que le maire peut, au titre de ses pouvoirs de police et dans l'intérêt du maintien de l'ordre et de la décence, fixer des dimensions maximales des monuments érigés sur les fosses⁴⁶. Ainsi donc, si un concessionnaire peut donner au monument funéraire toute forme, taille, style qu'il souhaite, il doit le faire sous réserve de rester dans les limites du terrain concédé et de ne pas contrevenir aux règles d'hygiène, de sécurité et de décence.

3.2.2 Etat du droit concernant les monuments classés ou inscrits sur la liste des monuments historiques ou situés dans un périmètre protégé au titre de la loi sur les sites

3.2.2.1 Conséquences juridiques du classement et de l'inscription sur la liste des monuments historiques

Les immeubles classés, inscrits sur la liste des monuments historiques ou situés aux abords d'un tel monument sont régis par les articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine.

⁴⁶ Le juge administratif a précisé les limites du pouvoir du maire en ce qui concerne l'esthétique des cimetières. Ainsi, la police des lieux de sépulture est limitée aux composantes traditionnelles de l'ordre public et ne saurait s'inspirer de considérations purement esthétiques (CE, 18 février 1972, Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne ; CE, 11 mars 1983, Commune de Bures-sur-Yvette).

La construction, réhabilitation ou démolition d'une sépulture n'étant pas soumise à délivrance d'une autorisation par le code de l'urbanisme, le régime applicable aux sépultures classées ou inscrites est le suivant :

- les travaux sur une sépulture classée ne peuvent être entrepris qu'après autorisation du préfet de Région en application des articles R. 621-11 à R. 621-14 du code du patrimoine.
- les travaux sur un monument inscrit sur la liste des monuments historiques doivent faire l'objet d'une déclaration préalable de travaux. Ils ne peuvent être entrepris par le soumissionnaire qu'à l'issue d'un délai de quatre mois après le dépôt de la déclaration en application des articles L. 621-27 et R. 621-60 du code du patrimoine⁴⁷.

3.2.2.2 Droit applicable aux concessions situées aux abords d'un monument historique

Les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords.

Cette protection s'applique à tout immeuble situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative. En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci⁴⁸.

Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble protégé au titre des abords sont soumis à une autorisation préalable. L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions.

3.2.2.3 Droit applicable aux concessions situées dans un périmètre protégé par la législation sur les sites naturels et remarquables

Les travaux dans les sites patrimoniaux remarquables et les travaux en abords de monuments historiques relèvent du même régime d'autorisation de travaux.

3.2.3 Les constructions restaurations et démolitions de monuments dans les cimetières parisiens ne respectent pas la législation en vigueur

Lorsqu'un particulier fait l'acquisition d'une concession dans un secteur classé ou inscrit au titre des sites ou des abords d'un monument historique, un cahier des charges approuvé par le conseil de Paris en 1995 lui est remis.

Deux cahiers des charges ont été élaborés par les services. Le premier est applicable dans le secteur romantique du cimetière du Père Lachaise. Le second concerne le périmètre classé en dehors du secteur romantique du même cimetière.

Ces cahiers contiennent un certain nombre de prescriptions concernant les matériaux à utiliser lors de la réalisation de travaux de construction et la forme du monument. Ainsi par exemple dans le secteur romantique du cimetière toute construction en granit est interdite. Ils comprennent également des préconisations s'agissant des plantations de végétaux.

Mais, en dépit des dispositions légales et réglementaires exposées ci-dessus, les particuliers désirant effectuer des travaux sur une concession classée ou inscrite à un titre ou un autre ne

⁴⁷ Cf. également l'article R 621-62-1 du Code du patrimoine.

⁴⁸ Article L. 621-30 et suivants du code du patrimoine.

déposent pas de demande d'autorisation ou de déclaration de travaux dans les formes prévues par les textes.

La Ville de Paris a élaboré plusieurs fascicules destinés à informer les familles des dispositions applicables en matière funéraire. Parmi d'autres documents un fascicule informe les familles des droits et obligations en matière de construction, entretien et restauration d'une sépulture. Ce document consacre deux paragraphes à la construction et à la restauration de sépulture dans les espaces protégés des cimetières.

- S'agissant de la construction d'un monument, le document précise que « [...] Pour toute construction de tombe dans ces sites (protégés au titre des monuments historiques ou de la loi sur les sites), la déclaration de travaux doit être complétée par plusieurs éléments permettant d'apprécier la nature du projet à réaliser : photographies du terrain et ses alentours, avant travaux, photomontage présentant le futur monument et son intégration sur le site, plan et dessins (en élévation et en perspective), descriptif des matériaux de construction utilisés.
Cette déclaration et l'ensemble des documents seront transmis pour accord par le conservateur du cimetière à l'architecte des bâtiments de France »⁴⁹.
- S'agissant de la restauration d'un monument en site protégé le fascicule précise que « dans l'enceinte d'un cimetière protégé au titre du site ou des monuments historiques, la réalisation de travaux sur un monument funéraire (dépose, ajout, restauration, restitution ou transformation) requiert l'accord préalable de l'architecte des bâtiments de France ».

Dans ce fascicule la Ville n'évoque qu'une déclaration de travaux pour les constructions de monuments mais exige l'accord préalable de l'ABF pour les restaurations des sépultures classées ou dans les sites classés.

Cette présentation ne correspond pas à l'état du droit.

Dans les faits, les projets de travaux donnent lieu à des procédures différentes selon la personne à l'origine de la demande et la nature de la protection du site concerné

➤ S'agissant des travaux dont la Ville est maître d'ouvrage

Pour les travaux sur monuments classés la Ville se conforme aux obligations légales et réglementaires.

S'agissant des travaux (restauration, transformation, démolition) réalisés sur des monuments inscrits dont la Ville est propriétaire -principalement situés au Père Lachaise – et pour mettre ses procédures en conformité avec les textes des réunions sont programmées entre les services de la collectivité, l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP), et la conservation régionale des monuments historiques (CRMH) pour traiter des travaux sur monuments inscrits dans un périmètre classé, présentant une complexité particulière. A l'issue de ce travail, la Ville déposera une demande dans les formes pour l'ensemble de ces travaux.

➤ S'agissant des travaux dont les concessionnaires et ayants-droit sont maître d'ouvrage.

Pour les travaux de construction ou de restauration de monuments réalisés par les concessionnaires et ayants-droit, le maire de Paris, n'ayant pas qualité pour exercer la « police

⁴⁹ Mairie de Paris – Construire entretenir et restaurer une sépulture, p.5.

du patrimoine » ne peut jouer qu'un rôle d'information et de sensibilisation auprès des soumissionnaires⁵⁰.

Au Père Lachaise, l'architectes des bâtiments de France (ABF) vient, une fois par mois, examiner les projets qui ont été déposés à la conservation du cimetière, pour émettre un avis sur le projet. A l'occasion des premières réunions organisées avec l'UDAP il a été convenu, qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, il sera demandé aux concessionnaires, pour tous travaux dans des cimetières parisiens où s'appliquent des règles de protection patrimoniale, de déposer une déclaration préalable ou un permis de construire (CERFA). Ce délai permettra de préparer et de faire une information circonstanciée des professionnels (pompes funèbres, marbriers), puis des concessionnaires.

Les travaux réalisés sur les concessions classées monuments historiques font l'objet de demandes d'autorisation réglementaires,

La chambre prend acte des démarches entreprises par la Ville et de l'UDAP pour régulariser les procédures préalables à l'engagement des travaux sur les sépultures et autres éléments immobiliers situés dans des périmètres protégés des cimetières ;

3.3 Devenir des sépultures classées ou situées dans un périmètre protégé reprises par la Ville de Paris

Les projets de reprises de concessions sont soumis à la conservatrice du patrimoine dès lors qu'ils concernent des sépultures relevant de la législation sur les monuments historiques ou situées dans un périmètre protégé au titre des sites.

Celle-ci procède à un examen détaillé de la sépulture et à une recherche concernant les défunts inhumés dans celle-ci. Toutes les sépultures sont photographiées et documentées.

La décision de la conservatrice relative au devenir de l'emplacement ou de la sépulture peut prendre l'une des formes suivantes :

- conservé, revente interdite ;
- réattribution interdite : aménagement végétal ;
- réattribution terrain interdite : arbre ;
- conservé, revente conditionnelle ;
- non conservé, revente libre.

En 10 ans, la conservatrice du patrimoine a été sollicitée pour examiner plus de 4 100 projets de reprise administrative de terrains et de sépultures. Pour 50 % des terrains examinés (hors dossiers sans suite) la revente n'a pas été autorisée.

⁵⁰ Jugement du TA Paris du 14 juin 2016 (N°1520908/2-1) : le tribunal administratif de Paris a annulé un refus d'autorisation de travaux sur une sépulture inscrite monument historique, qui était motivé par la fait que le demandeur n'avait pas déposé les demandes d'autorisation réglementaires. Le juge a considéré «... la maire de Paris, à laquelle il n'appartient pas, lorsqu'elle exerce les pouvoirs de police qu'elle détient des dispositions précitées de l'article L2213-8 (CGCT), de s'assurer du respect de la réglementation issue du code de l'environnement et du code du patrimoine, a commis une erreur de droit »

Tableau n° 18 : Examen patrimonial dans le cadre de reprises administratives de concessions

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	au 09/2017	TOTAL
Nombre de terrains	503	275	495	571	527	537	435	346	265	198	4152
Revente libre	259	72	124	273	118	143	208	138	146	98	1579
Revente conditionnée	46	39	48	59	46	37	48	47	11	6	387
Conservé	198	164	323	239	156	357	179	161	108	94	1979
Examen sans suite					207						207

Source : Ville de Paris

La revente conditionnée a été pratiquée par la Ville entre les années 2008 et 2013. Elle permettait de conserver la valeur patrimoniale du cimetière tout en augmentant le gisement de terrains susceptibles d'être réattribués dans le cadre d'octroi de concessions.

Ce système consistait en une revente de la concession, après exhumations de dépouilles, avec le monument, que le nouveau concessionnaire s'engageait à restaurer conformément aux prescriptions du cahier de charges de la Ville. Ces reventes concernaient des sépultures classées ou inscrites sur la liste des monuments historiques,

200 ventes de monuments ont été réalisées dans ces conditions entre 2008 et 2013. La vente de ce type de concessions permettait aux familles, contrairement aux régimes de droit commun dans les cimetières intramuros, d'acquérir une concession du vivant des personnes.

La direction des affaires juridiques et la direction de l'urbanisme ont informé le service des cimetières des risques juridiques liés à la mise en œuvre d'une telle procédure.

En effet, la Ville ayant repris la concession, le terrain appartenait toujours au domaine public communal tandis que la sépulture était rentrée dans son domaine privé. La vente d'un monument avec obligation pour le propriétaire de le restaurer était donc une vente d'une portion du domaine privé de la commune. L'octroi d'une concession sur le domaine public supposait que les travaux sur la sépulture aient été achevés conformément aux prescriptions.

Les premières conventions conclues par la Ville ne prenaient pas en compte ces éléments et la DAJ a souhaité que le service suspende les ventes de ce type dans l'attente de l'élaboration d'un cadre juridique sécurisé prenant en compte les différents aspects de ces concessions d'un nouveau type.

D'autres communes en France, Lannion, Quimper, Lille, Lyon, proposent à la vente des monuments issus de concessions reprises mais sans associer ceux-ci à la vente de concessions. Les monuments achetés par les familles sont transportés sur une autre concession. Les motivations des communes pratiquant la vente de monuments des concessions échues sont d'ordre social et environnemental.

La Ville de Paris ne procède pas à la revente de monuments, elle se refuse également à revendre des concessions incluant le caveau. L'élue chargée des cimetières a refusé de donner suite à une proposition du service des cimetières de revendre un certain nombre de concessions avec un caveau. Cette décision paraît regrettable. En effet si certaines familles choisissent l'inhumation en pleine terre, la plupart procèdent à la construction d'un caveau. Le refus de conserver certains caveaux et de les vendre en même temps que la concession conduit à détruire les caveaux des concessions reprises puis, quelques mois ou années plus tard à reconstruire les caveaux pour accueillir les défunts. Une telle pratique est regrettable car coûteuse pour les familles et pour l'environnement.

Si elle a suspendu la vente de concessions avec monument la Ville a repris une quarantaine de chapelles dans lesquelles elle a aménagé un columbarium dont les cases ont été revendues à des particuliers.

Les éléments patrimoniaux concernant les reprises de monuments classés sont saisis dans l'application MAUSOLEE. Ces éléments devraient à terme être intégrés dans l'application ANKOU.

Le service des cimetières dispose pour la restauration des monuments lui appartenant d'une ligne budgétaire en crédits de fonctionnement de l'ordre de 40 000 € à 50 000 € par an. Il dispose également d'une AP en investissement de l'ordre de 100 000 €.

Cependant, le service des cimetières, et plus particulièrement la conservatrice du patrimoine chargée du suivi et de l'engagement des opérations de restauration des monuments, n'ont pas une connaissance précise du nombre et de la localisation des sépultures reprises par la Ville et lui appartenant, faute de disposer d'une liste exhaustive des reprises effectuées avant la mise en place de l'application informatique dédiée (Mausolée). Une évaluation globale des besoins de restauration des monuments ne peut donc être effectuée. Il semble toutefois que la qualité des sépultures reprises par la Ville, la plupart construites en granit, posent peu de problèmes de sécurité.

3.4 La Ville n'a fixé à ses services ni orientations ni objectifs pour la gestion des cimetières

L'Apur, à l'occasion de la réalisation de six études de cimetières situés dans Paris intramuros, et de cimetières intercommunaux gérés par le SIFUREP sur le thème de « L'évolution des cimetières, des crématoriums et de la démographie » a dégagé un certain nombre d'indicateurs nécessaires à la mise en place d'une veille sur l'évolution des pratiques funéraires (vieillesse des populations, mortalité, taux de sépulture – inhumations, crémations – types et durées des concessions, modes de sépulture – caveau, pleine terre, urnes cinéraires ;...) associés à des outils d'analyse destinés à faciliter les choix des collectivités en matière d'équipements funéraires et d'aménagement des cimetières, notamment.

Les cimetières sont porteurs d'enjeux multiples au premier rang desquels sans doute le fait d'être le lieu de repos des défunts, mais aussi des enjeux de nature patrimoniale et environnementale.

3.4.1 Objectifs assignés à la DEVE dans le cadre du contrat d'objectifs et de performances

Les objectifs assignés à la DEVE s'agissant des cimetières sont peu nombreux et reposent sur :

- l'amélioration de l'accueil des usagers : Réalisation d'un guide d'information sur les obsèques - Création d'une stèle consacrée au deuil périnatal - Mur du souvenir.
- la végétalisation des cimetières pour accroître la biodiversité : 5,2 ha de surface de murs identifiés dans les cimetières (intra et extra-muros) propices à une végétalisation. Objectifs 2016 : végétalisation de 0,63 ha.
- le développement progressif dans les cimetières du label QualiParis⁵¹.

⁵¹ QualiParis est un label décerné par l'Afnor. Ce label témoigne de la volonté de la Ville de Paris d'améliorer la qualité de l'accueil de ses services. La démarche engagée par la Ville vise à mettre l'utilisateur au cœur de la démarche de qualité de service, à améliorer les méthodes de management, à harmoniser les bonnes pratiques pour un traitement identique de l'utilisateur, quelle que soit la structure.

Les contrats de performances des années précédentes fixaient parfois des objectifs plus ambitieux mais n'ont pu, dans la plupart des cas être complètement réalisés et ont été abandonnés.

Ainsi par exemple le premier contrat de performance de la DEVE (2009), comportait entre autres missions celle d'« *assurer aux parisiens un service funéraire de qualité* ».

Quatre objectifs étaient assignés à la direction :

- réalisation du plan de mise en accessibilité des cimetières (objectif 11) ;
- évolution des parts de marché de la Ville dans les opérations funéraires concurrentielles : inhumations, exhumations, creusement (objectif 12) ;
- réalisation du nouvel ossuaire (objectif 13) ;
- numérisation des registres : quantité réalisée par rapport à l'objectif (objectif 14).

La numérisation des registres n'a pu être effectuée pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus. Le contrat de performance de la DEVE pour 2014, ayant fait le constat de cet échec, assignait à la direction un nouvel objectif consistant à relancer une procédure pour l'attribution d'un nouveau marché. A la fin de l'année 2017 la numérisation des données n'était toujours pas achevée et l'objectif ne figure plus dans les contrats de performance de la DEVE.

L'objectif assigné à la DEVE en termes de parts de marché de la Ville dans les opérations de fossoyage concurrentiel inscrit dans le contrat de 2009, jamais atteint, mais reconduit d'année en année jusqu'en 2014, a été retiré.

3.4.2 Les outils de gestion du domaine à la disposition des services sont insuffisants

Si la gestion des cimetières n'a pas fait l'objet de la définition de grandes orientations déclinées en objectifs assortis indicateurs, il ne dispose pas non plus d'outils de gestion très performants.

La mise en place progressive entre 2009 et 2013 de l'application de gestion des concessions ANKOU a constitué une réelle avancée pour une gestion plus rigoureuse des concessions et des emplacements. L'application permet de renseigner la localisation de la concession, le nombre de places, les coordonnées du concessionnaire et de ses ayants droits, la nature de la concession (caveau, pleine terre) et sa durée. Elle indique également si la concession est Active/ Echue/Forclose⁵².

Cependant son inachèvement ne permet pas au service des concessions d'avoir une vision globale des concessions. Aujourd'hui, selon la Ville, 75 % des concessions sont saisies dans ANKOU. Dans plusieurs cimetières néanmoins, le taux de saisie est inférieur à 50 % : Montparnasse (48,9 %), Montmartre (49,8 %), Ivry (42,7 %).

L'application ne dispose pas de module de cartographie ni de volet patrimonial recensant et décrivant les monuments remarquables entrés dans le domaine privé de la Ville après reprise de concession.

ANKOU est une application de gestion des concessions, elle ne comprend aucun module d'information destiné à l'usage du public.

⁵² La forclusion intervient deux ans après l'échéance et autorise la reprise par la collectivité.

3.4.3 L'intérêt pour la Ville de mettre en place un plan de gestion de ses cimetières

La place et le rôle des cimetières dans l'espace urbain ont évolué et ceux-ci ne sont plus aujourd'hui seulement des lieux de recueillement et de souvenir mais aussi des espaces de promenade, de découverte du patrimoine et de développement de la biodiversité. La Ville est consciente des multiples enjeux dont sont porteuses ses cimetières : « *Les cimetières parisiens, [...] possèdent une caractéristique commune. Ce sont des parcs funéraires où l'espace s'organise autour de trois axes fondamentaux : les sépultures, le végétal et le patrimoine. Cette alchimie si caractéristique des cimetières parisiens en fait à la fois des lieux de recueillement, de promenade culturelle, mais aussi de véritables poumons verts où la biodiversité est surprenante. Paris est riche de ses cimetières, fait internationalement reconnu mais souvent ignoré des Parisiens* »⁵³.

En dépit de la reconnaissance des cimetières comme lieu de recueillement, d'histoire, de promenade et d'espace de développement de la biodiversité, la Ville n'a pas mis en place de plan de gestion de ces espaces définissant et articulant des priorités et déclinant des objectifs à atteindre par les services.

Les cimetières de Montmartre et du Père Lachaise, compte tenu de leur saturation et de leur complexité mériteraient plus que tout autre la construction d'un véritable plan de gestion.

L'étude réalisée par l'Apur dans la perspective de la demande par la Ville du classement du cimetière Montmartre⁵⁴ est un bon exemple de la réflexion que pourrait conduire cette dernière autour de ses cimetières pour définir une véritable politique les concernant.

L'Apur fait d'abord le constat de la saturation et de la dégradation des espaces du cimetière : « Ses espaces sont saturés. Les tombes et sépultures ont fortement évolué au cours des cinquante dernières années menant un risque de banalisation du site et d'asphyxie de ses espaces au détriment de la qualité de ses paysages et de la valeur de son patrimoine funéraire et végétal. Il est donc nécessaire de le protéger plus solidement et de mettre en œuvre un plan de gestion pour qu'il puisse continuer à remplir ses fonctions tout en se donnant les moyens de renforcer ses qualités ».

Après développement de ce constat, l'Apur énonce quelques grands principes qui pourraient servir de socle pour l'élaboration d'un plan de gestion du cimetière :

- une nécessaire « dédensification » du cimetière : combiner les objectifs d'exploitation funéraire avec le respect du cadre paysager : restitution des circulations obstruées par des concessions - création de réserves pour y recréer des espaces plantés et conforter le paysage végétal - reconstitution de compositions paysagères ...
- mise en place d'une stratégie de reconquête de la qualité architecturale : l'agence propose notamment de promouvoir la réutilisation de sépultures anciennes reprises par la Ville, d'encourager le développement de sépultures végétalisées disposant de véritables qualités environnementales ...
- protection et mise en valeur des éléments participant à la composition et à la structuration du cimetière : réalisation d'un inventaire des ouvrages et de leur état et mise en place d'un programme de restauration.
- mise en place d'une politique d'ensemble sur le patrimoine végétal « support de la biodiversité et « îlot de fraîcheur » au cœur d'un quartier très minéral » : définir une stratégie propre à structurer les paysages affadis par des monuments funéraires de plus en plus standardisés – rénover les grands alignements d'arbres – renforcer les combinaisons des différentes strates de végétal - créer des filtres entre la Ville et le

⁵³ Ville de Paris - Fête de la Toussaint 2013, dossier de presse, p.2.

⁵⁴<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/etude-renforcement-protection-paysagere-patrimoniales-cimetiere-montmartre>.

cimetière lorsque les surplombs sont importants pour préserver l'intimité et le recueillement au sein du cimetière ...

Aujourd'hui, et en dépit des premiers travaux méthodologiques de l'Apur, la Ville admet n'avoir pas engagé de réflexion concernant l'élaboration d'un plan de gestion, ni pour le cimetière de Montmartre ni pour aucun autre de ses 20 cimetières.

Elle se propose toutefois de réaliser un tel plan pour le cimetière de Montmartre, dans la perspective de son classement prochain

Recommandation n° 2 : Elaborer pour chaque cimetière un plan de gestion prenant en compte les différents enjeux, définissant des priorités et des objectifs pour les services chargés de la gestion et de la mise en valeur des sites.

4 VERS UNE MÉTROPOLISATION DE LA GESTION DES CIMETIÈRES ET DES CRÉMATORIUMS ?

4.1 Une hausse attendue de la mortalité à Paris et en petite couronne dans les prochaines décennies

Si l'on excepte l'année 2005, la mortalité à Paris a été relativement stable durant la décennie 2005-2015 avec un volume de décès domiciliés de l'ordre de 14 000 chaque année. La situation de la Ville ne reflète pas l'évolution de la mortalité au niveau national qui affiche une augmentation du nombre de décès de près de 10 % durant la même période.

Tableau n° 19 : Evolution de la mortalité à Paris

Nombre de décès domiciliés	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Ville de Paris	14 666	14 114	13 939	13 487	13 997	14 056
France Métropolitaine	525 679	557 283	556 406	545 023	579 463	578 887
Source : INSEE						

Le taux de mortalité s'est élevé à 6,3‰ à Paris en 2015 contre 9 ‰ sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Une étude de l'Apur explique la stabilité de la mortalité à Paris par une moindre proportion de personnes âgées de 60 ans et plus dans la capitale et dans la région Île-de-France que sur le reste du territoire métropolitain : « du fait des migrations résidentielles, le phénomène de vieillissement de la population demeure plus modéré en Île-de-France et particulièrement dans la métropole parisienne, qu'au niveau national. L'arrivée à Paris de jeunes adultes, attirés par l'offre universitaire et l'offre d'emplois, les départs de familles et de retraités ont longtemps freiné le vieillissement et limité le nombre de décès parisiens. Néanmoins, depuis 2008, avec l'augmentation de l'espérance de vie et l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de 65 ans, le vieillissement commence à s'amorcer dans la capitale ⁵⁵ ».

Au 1^{er} janvier 2016 les personnes âgées de plus de 60 ans représentaient 21,6 % de la population domiciliée à Paris contre 25,2 % en France métropolitaine, selon une estimation de l'INSEE. Mais celui-ci prévoit un vieillissement significatif de la population à Paris d'ici 2050⁵⁶.

⁵⁵ Apur : Espaces funéraires du Grand Paris – L'évolution des cimetières, des crématoriums et de la démographie.

⁵⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2859843>

Tableau n° 20 : Evolution prévisionnelle de la population à Paris par tranche d'âge 2013-2050

En %		-20 ans	20-59 ans	60 ans ou +	dont 80 ans ou +
Paris	2013	19.4	59.7	20.7	4.8
	2050	18.5	54.5	26.9	8.3

Source : INSEE - Projection de population 2013-2050 pour les départements et les régions

La situation est assez semblable dans les départements de la petite couronne dont la population est plus jeune que sur le reste du territoire métropolitain. Il s'ensuit comme à Paris, et dans des proportions plus importantes encore, un taux de mortalité faible comparé aux taux de la France métropolitaine.

Mais l'INSEE table ici encore sur une augmentation de la mortalité dans les prochaines décennies, associée à un vieillissement de la population.

Tableau n° 21 : Evolution prévisionnelle de la population par tranche d'âge dans les départements de petite couronne (2013-2050)

		- de 20 ans	20-59 ans	60 ans et +
Hauts-de-Seine	2013	25,2 %	55,8 %	19%
	2050	25,2 %	49,3 %	27,6 %
Seine-Saint-Denis	2013	28,8 %	55,2 %	15,9 %
	2050	26,4 %	48,6 %	25, 1 %
Val-de-Marne	2013	25,6 %	55, 3 %	18,8 %
	2050	23,9 %	48,4 %	27,8 %

Source : INSEE, projection de population 2013-2050 pour les départements et les régions

Compte tenu de ces tendances à long terme les territoires devront adapter leur capacité d'accueil à ce surcroît de décès. Mais, tant les cimetières intercommunaux que les cimetières extra-muros de Paris disposent globalement de capacités suffisantes pour leur permettre d'absorber l'augmentation des décès attendue dans les prochaines années.

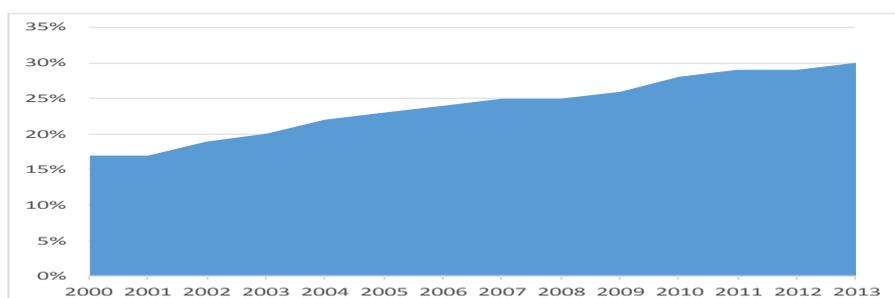
Dans une note au cabinet du maire, datée du 30 décembre 2013, la directrice de la DEVE évaluait à 21 000 le nombre de terrains disponibles dans les cimetières extra muros de la Ville. Par ailleurs, la Ville de Paris a constitué au cimetière de Thiais une réserve de terrains, principalement situés sur la commune de Rungis, qui pourrait être utilisée en cas de décès massifs⁵⁷.

4.2 Une hausse continue du recours à la crémation en Ile-de-France

Le recours à la crémation progresse chaque année en France et dans la région Île-de-France. Aujourd'hui un décès sur trois en Île-de-France donne lieu à crémation.

⁵⁷ Ces terrains sont actuellement occupés par le centre de production horticole de la Ville de Paris.

Graphique n° 7 : Evolution du taux de crémations en Ile-de-France (2000/2013)

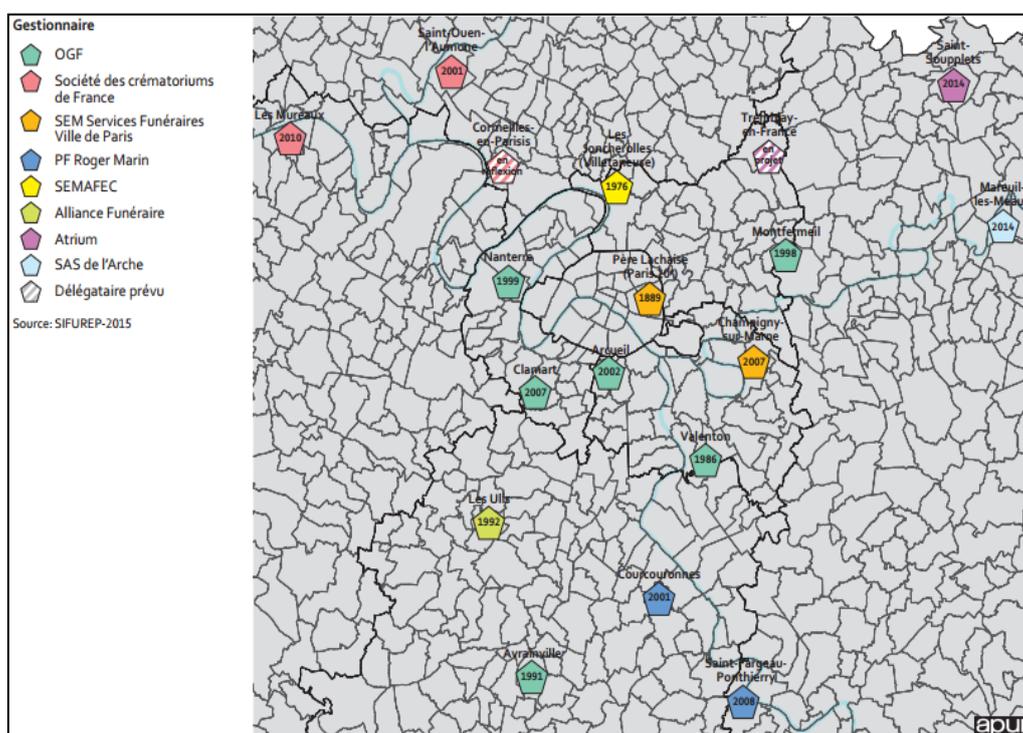


Source : APUR

4.3 Une offre de crématoriums en hausse depuis les années 2000

L'Île-de-France compte aujourd'hui 16 crématoriums.

Carte n° 1 : Gestionnaires et dates de mise en service des crématoriums franciliens



Source : APUR

L'initiative de la création d'un crématorium appartenant aux communes et à leurs groupements, la répartition territoriale des crématoriums fait régulièrement l'objet de critiques en raison du manque de cohérence de certaines implantations. Ainsi, le nombre de crématoriums varie de 1 pour 120 000 habitants dans le département de l'Eure-et-Loir à 1 pour 2 230 000 habitants à Paris⁵⁸. Il s'ensuit que l'activité est très variable d'un équipement à l'autre.

La nécessaire adaptation et rationalisation de l'offre territoriale des crématoriums, a conduit le sénateur M. JP Sueur à proposer, en 2014 l'institution d'un schéma régional des crématoriums. Cette proposition n'a pas abouti à ce jour.

⁵⁸ Rapport du CNOF 2007 – 2013.

L'examen de la répartition des crématoriums en région parisienne montre pourtant la nécessité d'un tel schéma.

Ainsi le crématorium de Champigny-sur-Marne, dont l'activité n'avait cessé de croître depuis 2007, a-t-il été affecté du fait de l'ouverture de deux nouveaux équipements dans des départements limitrophes, à Saint-Souplets (13 kms au Nord-Ouest de Meaux) en 2014 et à Mareuil-les-Meaux en 2015. En deux années l'activité du crématorium de Champigny a diminué de plus de 17 %, passant de 1557 crémations en 2013 à 1290 en 2015⁵⁹. Parallèlement l'activité du crématorium de Saint-Souplets peine à décoller avec moins de deux crémations par jour (474 crémations en 2014, 488 en 2015 et 388 en 2016).

La carte des crématoriums d'Ile-de-France a évolué, le nombre des équipements passant de 6 à 17 sur la période 1998/2017. Sur le territoire métropolitain le nombre de crématoriums a doublé en l'espace de 20 ans passant de quatre à huit installations.

Un nouveau crématorium à Tremblay-en-France en Seine-Saint-Denis a ouvert ses portes en juin 2017. Un risque de concentration excessive des crématoriums sur ce secteur existe, puisque ceux des Joncherolles, de Montfermeil et de Saint-Souplets sont voisins.

Un projet de construction est envisagé à Corneilles-en-Parisis dans le Val-d'Oise. L'étude de l'Apur souligne que trois crématoriums franciliens se situent dans son aire d'influence, à Saint-Ouen L'Aumône, les Joncherolles et Nanterre.

Une telle augmentation a eu pour conséquence une baisse du poids relatif des crémations réalisées au Père Lachaise qui est passé de 45 % en 1998 à 38 % en 2015 pour la métropole et de 37 % à 25 % au niveau régional.

⁵⁹ L'activité du crématorium de Champigny est égale en 2016 à ce qu'elle a été en 2015 (1290).

Tableau n° 22 : Evolution de la carte des crématoriums en Île de France et du nombre de crémations

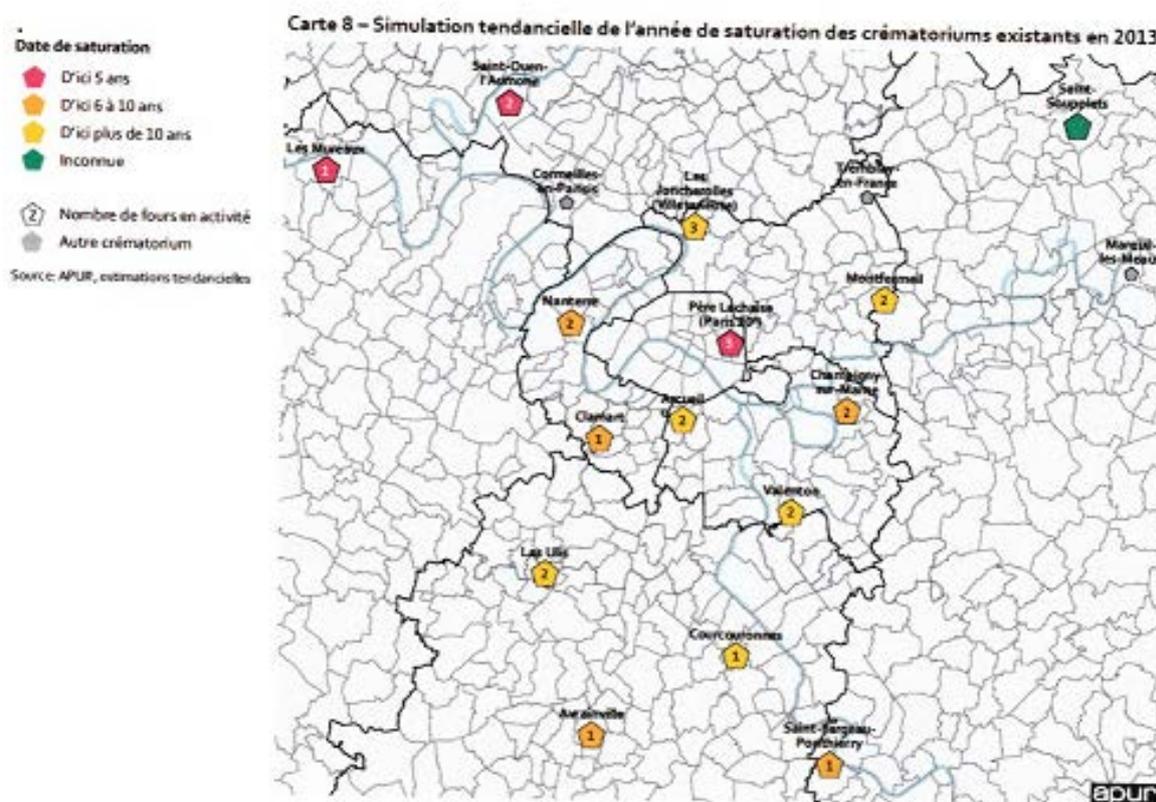
Dpt	Crématorium	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
75	Père-Lachaise	3740	4040	4250	4717	4652	4680	4458	5004	5078	4868	4911	5152	5361	5442	5752	5584	5682	5906	5924
92	Mont Valérien		740	1587	1667	1571	1601	1550	1432	1539	1514	1530	1649	1810	1804	1712	1718	1381	1759	1709
92	Clamart										571	834	880	1200	1217	1202	1170	1424	1399	1438
93	Montfermeil	855	913	1032	1182	1259	1486	1435	1469	1532	1496	1558	1422	1396	1426	1493	1494	1317	1380	1356
93	Joncherolles	2026	1836	1862	1631	1300	1278	1206	1371	1284	1221	1221	1278	1273	1158	1200	1379	1296	1343	1189
94	Champigny										481	901	1037	1282	1383	1438	1557	1364	1290	1290
94	Valenton	1614	1599	1597	1679	1668	1700	1513	1642	1519	1358	1347	1273	1288	1343	1382	1293	1332	1287	1360
94	Arcueil					481	1291	1237	1440	1503	1313	1282	1285	1214	1266	1275	1274	1297	1287	1339
S/T 75,92,93,94		8235	9128	10328	10876	10931	12036	11399	12358	12455	12822	13584	13976	14824	15039	15454	15469	15093	15651	15605
95	St Ouen l'Aumône				48	802	1132	1224	1336	1621	1789	1883	1923	1904	1678	1888	1954	2050	2112	2090
77	Saint Souplets																	474	488	385
77	Mareuil les Meaux																		550	630
77	St Fargeau-Ponthierry											289	610	645	713	719	776	755	824	804
78	Les Mureaux													273	898	1007	1082	1150	1157	1370
91	Courcouronnes				304	441	538	543	588	750	829	654	581	676	666	658	706	729	762	792
91	Les Ulis	1200	1157	1038	1024	991	971	915	1032	989	911	875	740	691	594	698	685	719	780	797
91	Arpajon	640	661	700	630	565	638	706	717	730	609	649	577	898	890	923	971	881	920	986
TOTAL		10075	10946	12066	12882	13730	15315	14787	16031	16545	16960	17934	18407	19911	20478	21347	21643	21851	23244	23459

Tableau n° 23 : Part des crémations au crématorium du Père-Lachaise

Crématorium	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Père-Lachaise	3740	4040	4250	4717	4652	4680	4458	5004	5078	4868	4911	5152	5361	5442	5752	5584	5682	5906
TOTAL Petite couronne	8235	9128	10328	10876	10931	12036	11399	12358	12455	12822	13584	13976	14824	15039	15454	15469	15093	15651
PL / Petite couronne (%)	45%	44%	41%	43%	43%	39%	39%	40%	41%	38%	36%	37%	36%	36%	37%	36%	38%	38%
TOTAL IDF	10075	10946	12066	12882	13730	15315	14787	16031	16545	16960	17934	18407	19911	20478	21347	21643	21851	23244
PL / IDF (%)	37%	37%	35%	37%	34%	31%	30%	31%	31%	29%	27%	28%	27%	27%	27%	26%	26%	25%

Source : SAEMPF

En dépit de l'augmentation du nombre d'installations certains crématoriums sont en voie de saturation. Selon une étude de l'APUR de 2015, les trois crématoriums du Père Lachaise, de Saint-Ouen-l'Aumône et des Mureaux étaient en voie de saturation dès 2013.



Avec plus de 5 900 crémations par an en 2015 et 2016, le crématorium du Père Lachaise est aujourd'hui saturé mais, en raison des contraintes pesant sur le bâtiment, aucune augmentation de capacité ne peut être envisagée.

Cette saturation a conduit la maire de Paris à inclure dans son programme de mandature la construction d'un nouveau complexe funéraire incluant un second crématorium, une chambre funéraire, un jardin cinéraire et un columbarium

Les tensions affectant le territoire francilien et la réduction d'activité d'un certain nombre d'équipements existants en raison de la construction de nouvelles installations à proximité reflètent la situation générale des crématoriums en France⁶⁰ et confirment l'intérêt de la proposition de M. Sueur d'élaborer des schémas régionaux⁶¹.

Trois facteurs influent directement sur l'activité d'un crématorium : le lieu de décès des défunts, celui de leur domicile et l'adresse des entreprises de pompes funèbres. Le croisement de ces localisations définit l'aire d'influence de chaque crématorium.

La prise en compte de l'aire d'influence actuelle et à venir des crématoriums franciliens est essentielle dans un contexte d'accroissement de leur maillage sur le territoire régional et plus particulièrement métropolitain.

⁶⁰ Dans le département de la Loire, par exemple, deux équipements ont été construits à quelques kilomètres l'un de l'autre. D'autres départements - le Cantal, la Haute Marne, la Lozère, le Lot, la Guyane - ne disposent d'aucun équipement de crémation.

⁶¹ Interpellé à propos de la diminution de l'activité du crématorium de Champigny-sur-Marne, le directeur général de la SAEMPF a précisé « qu'un schéma régional serait souhaitable pour rationaliser l'implantation des crématoriums. PV du CA du 2 mai 2016, dans CA du 20 décembre 2016, p. 6.

est exact que l'implantation d'équipements parisiens (pas seulement des cimetières) dans les communes de banlieue a été mal vécue par celles-ci, on peut aussi relever que les cimetières parisiens extramuros sont devenus généralement le plus grand espace vert de ces communes, acquérant ainsi un rôle important pour ces municipalités et les habitants ».

Il n'est pas complètement exact de dire que la gestion d'un cimetière hors du territoire communal n'entraîne pas de complexité de gestion. Le premier cahier de ce rapport d'observations concernant la gestion des opérations funéraires met en lumière que la difficulté de la Ville à conserver un service de fossoyage concurrentiel efficace et économiquement viable tient en partie à la nécessité de déplacer en permanence les équipes d'un cimetière à l'autre pour y réaliser les opérations d'inhumation.

Mais la difficulté principale ne paraît pas tant être pour la commune qui dispose d'un cimetière en dehors de son territoire que pour celle qui accueille un tel équipement. En effet, l'accueil par une commune sur son territoire d'un cimetière appartenant à une autre collectivité est générateur de contraintes urbaines.

Ainsi par exemple, le cimetière parisien de Pantin occupe près de 25 % de la surface de la commune et la présence d'une telle enclave dans le territoire communal ne peut être sans conséquence en termes d'organisation et d'aménagement des espaces.

L'absence de relations suivies entre les communes abritant un cimetière parisien et la Ville de Paris ne facilite pas la résolution des problèmes.

La complexité de gestion des cimetières n'est pas moindre dans les autres communes de la petite couronne. Ainsi plusieurs cimetières communaux sont implantés hors de la commune dont ils dépendent : à Paris pour les cimetières de Gentilly et Montrouge, à Nanterre pour ceux de Neuilly et Puteaux, à Pantin-Bobigny, Saint-Ouen, Ivry, Bagneux et Thiais pour les cimetières parisiens extra-muros. Les cimetières intercommunaux n'échappent pas à cette règle. Celui des Joncherolles est situé sur deux communes adhérentes à son syndicat, Pierrefitte-sur-Seine et Villetaneuse, celui de Valenton est dans une commune non adhérente à son syndicat.

4.5 Des compétences qui pourraient être transférées à la Métropole du Grand Paris

L'article L. 5215-20 du CGCT confie aux communautés urbaines l'exercice de plein droit, en lieu et place des communs membres, des compétences de « création, extension et translation des cimetières, ainsi que [de] création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ». La métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux qui la composent dérogent au cadre général fixé par cet article qui paraît, à bien des égards, peu justifié.

En effet, la loi MAPTAM a modifié le champ des compétences détenues de manière obligatoire par les métropoles de droit commun. La notion d'intérêt métropolitain pour les cimetières, crématoriums et sites cinéraires, auparavant concernés par le transfert, a été intégrée dans la gestion des services d'intérêt collectif. Ces compétences reviennent donc de droit aux métropoles.

En outre, les objectifs de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes - en particulier par la suppression des doubles emplois entre établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et syndicats mixtes – doivent conduire le législateur à s'interroger sur l'intérêt de transférer à la MGP la compétence de gestion des cimetières et des équipements cinéraires.

La métropole du Grand Paris pourrait alors exercer en propre cette gestion ou bien la confier aux établissements publics territoriaux.

Cette rationalisation entrainerait une meilleure cohérence de l'organisation pour les habitants de la métropole, et des économies de gestion suite au transfert de l'ensemble des crématoriums et chambres funéraires gérés par des collectivités territoriales à la métropole du Grand Paris.

En conclusion, une évolution du cadre légal semble nécessaire pour inscrire l'Île-de-France dans le droit commun applicable pour les autres métropoles, en renforçant les compétences de la métropole du Grand Paris en matière de services d'intérêt collectif à travers le transfert obligatoire des compétences de création, gestion, extension et translation des cimetières, ainsi que de création et extensions de crématoriums et de sites cinéraires d'intérêt métropolitain.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure de reprise administrative des concessions à l'état d'abandon.....64

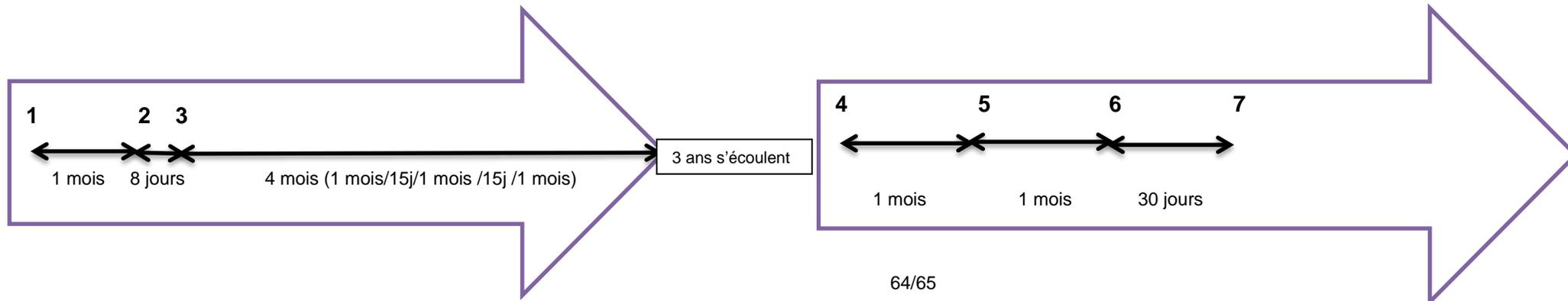
Annexe n° 1. Procédure de reprise administrative des concessions à l'état d'abandon

En amont : préparation des listes de concessions reprises et vérification des coordonnées des ayants droit.

1. Un mois avant la date de constat, les titulaires sont convoqués par lettre recommandée/ (art. R. 2723-13),
Dans le même temps, la liste des concessions frappées par cette procédure fait l'objet d'un affichage à l'Hôtel de Ville et à la conservation du cimetière, (art. R. 2723-13 al 4) ⁽¹⁾
2. Un procès-verbal est établi contradictoirement, en présence des titulaires s'ils se sont déplacés (art. R. 2723-13 al 1 art. R. 2723-14) (en pratique, les procès- verbaux ont été préparés à l'avance, et sont seulement signés lors du constat).
3. le procès-verbal est notifié dans les 8 jours aux titulaires de la concession (par LR avec AR). (Art. R. 2723-15)
Dans le même temps, la liste des concessions ayant fait l'objet d'un 1er procès-verbal d'abandon est affichée en mairie et au cimetière {art. F. 2223-15} (liste identique à celle en 1 précisant, pour chaque sépulture, les désordres constatés). Cet affichage dure 4 mois (la réglementation, ancienne, prévoit un affichage pendant trois période d'un mois, avec un intervalle de 15 jours entre chaque période).
Cette liste est consultable à la conservation, à l'Hôtel de Ville. (Art. R. 2723-15) et pour les cimetières extra muros en préfecture (avis DAJ du 15/09/2006).

4. Trois ans à compter de la fin de l'affichage du 1^{er} constat, une nouvelle convocation est adressée aux titulaires de la concession, (art. R. 2223-13. al 1)
Les mêmes mesures de publicité sont accomplies (affichage de la liste des concessions).
5. Un second procès-verbal est établi contradictoirement. Il constate si la sépulture a été rénovée ou si son état d'abandon perdure. Ce procès-verbal est ensuite notifié aux intéressés (LR avec AR). (Art. R. 2223-13 et R. 2223-14. Mêmes dispositions que pour le premier constat•
6. Un mois après la notification du second procès-verbal, un arrêté prononçant la reprise des sépultures est pris. (Art. R. 2223-18. Al 2)'
7. L'arrêté de reprise prend effet après écoulement d'un délai de 30 jours. (Art. R. 2223-20). Le conservateur peut alors demander, à tout moment, la reprise matérielle de la sépulture pour libérer l'emplacement.

La fin de la procédure débouche sur l'exhumation des défunts et la destruction ou la conservation du monument



GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES

APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ARS	Agence régionale de santé
BP	Budget primitif
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRC	Chambre régionale des comptes
DSP	Délégation de service public
ETP	Équivalent temps plein
FIJ	Formation inter-juridictionnelle
HT	Hors taxe
IDF	Île-de-France
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRE	Loi Nouvelle organisation territoriale de la République
OGF	Omnium de gestion et de financement
SEM	Société d'économie mixte
SEPF	Service extérieur des pompes funèbres
SFVP	Service funéraire de la ville de Paris
Sifurep	Syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

REPONSE

conjointe

de Madame la Maire de la Ville de Paris,
et de Monsieur Delanoë, ancien Maire et Maire
honoraire de la Ville de Paris.

(*)

() Cette réponse jointe au rapport engage les seules responsabilités de leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



D18SGVP-



Paris, le 03 SEP. 2018

La Maire de Paris

à

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France

Objet : Réponse de la Ville de Paris aux 4 rapports d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France relatifs au contrôle des comptes et de la gestion par la Ville de Paris des cimetières et des opérations funéraires.

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué quatre rapports d'observations définitives relatifs au contrôle des comptes et de la gestion par la Ville de Paris des cimetières et des opérations funéraires, de la Société Anonyme d'Économie Mixte des Pompes Funèbres (SAEMPF) et de la SA Groupement Funéraire Francilien (G2F) pour la gestion de la chambre funéraire des Batignolles.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous adresse, par la présente, la réponse écrite que ces rapports appellent de ma part afin qu'elle puisse y être jointe.

La Ville de Paris tient à saluer la qualité des échanges entre la Chambre Régionale des Comptes et ses services tout au long du contrôle tout comme la prise en compte par la Chambre des observations de la Ville en réponse aux rapports provisoires.

La Chambre relève le contexte général de hausse de la mortalité dans les prochaines décennies à Paris et en petite couronne. La Ville de Paris a engagé des études prospectives sur ce sujet alors que les projets de schémas régionaux d'équipements envisagés par amendement lors de l'examen du projet de la loi NOTRE en 2014 ou au travers d'une proposition de loi (initiée par Jean-Pierre Sueur) n'ont pas vu le jour, et a défini les besoins de sa population à l'horizon 2040 en matière d'équipements funéraires. De plus, les familles endeuillées étant libres dans le choix de recourir à un équipement, il n'existe donc pas de sectorisation géographique des équipements de crémation et des chambres funéraires.

Dans son rapport, la CRC va jusqu'à proposer de faire évoluer le cadre légal pour transférer à la métropole du Grand Paris (MGP) les compétences de création et d'extension des crématoriums et des cimetières, ainsi que les compétences de gestion et de translation de ces derniers. La Chambre évoque dans le cadre notamment de l'objectif de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes mentionné par la loi NOTRE, l'éventuel transfert de compétences en matière d'équipements funéraires à la MGP pour que cette dernière en confie ensuite le cas échéant la gestion aux Etablissements publics territoriaux (EPT).

Monsieur Gérard TERRIEN
Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 226 Noisiel
77 441 Marne La Vallée Cedex 2

Il convient d'abord de souligner, comme le fait la Chambre, que la MGP ne dispose pas de cette compétence et de préciser que Paris constitue à la fois une commune et un Territoire, et qu'un tel dispositif de transfert de compétence puis de gestion de proximité au niveau de l'EPT serait source de complexité alors que Paris gère déjà ses équipements de proximité pour les besoins de 2,2 millions d'habitants sans recourir à une structure intercommunale.

Il serait en revanche préférable d'engager une réflexion entre les collectivités et leurs exploitants afin d'organiser et d'approfondir des coopérations entre les équipements funéraires de Petite couronne, voire au niveau régional, en particulier en cas d'arrêt d'activité temporaire d'un équipement ou en cas de crise. Ainsi le crématorium du Père-Lachaise a vocation à être réquisitionné par l'Etat en cas de surmortalité exceptionnelle au niveau régional.

Vous trouverez ci-après les réponses de la Ville de Paris sur les recommandations de la Chambre.

S'agissant du **premier cahier relatif aux opérations funéraires**, la Ville de Paris ne peut qu'indiquer qu'elle a elle-même diligenté plusieurs études et contrôles par ailleurs cités par la Chambre tant sur les services internes que sur les opérateurs externes en réponse aux bouleversements économiques intervenus sur ce secteur d'activité après l'ouverture à la concurrence et le phénomène de concentration des opérateurs.

La Ville de Paris a parfaitement conscience de l'équilibre particulièrement fragile du Budget Annexe du Fossoyage comme relevé également par la Chambre (diminution régulière des parts de marché et des recettes concurrentielles). Cet état de fait amène la Ville de Paris à cesser l'activité concurrentielle de fossoyage et à supprimer le Budget Annexe retraçant ces activités au 1^{er} janvier 2019. Les démarches nécessaires à la conduite d'une telle réforme, décidée début 2018, sont en cours.

S'agissant du comité de suivi de la SAEMPF, objet de la première recommandation de la Chambre, la Ville de Paris tient à préciser que ce Comité ne peut être considéré comme un organe décisionnel, tant en ce qui concerne le fonctionnement de la SEM que l'exécution des délégations de service public (DSP) qui sont confiées par la Ville à celle-ci, et que depuis 1997 aucune décision n'a été prise effectivement par le Comité de suivi à la place des instances de décision de la SEM délégataire. Le Comité de suivi de la SAEMPF constitue une instance d'information et d'échanges.

Par ailleurs, lors des renouvellements des DSP programmés en 2019, la Ville prévoit de définir les compétences et le périmètre d'un comité dédié de suivi de l'exécution du contrat de délégation, sous l'égide du délégant et propre à chacune des deux DSP funéraires. Cette instance composée de représentants de la Ville et du délégataire, présidée par la Ville, se réunira a minima deux fois par an à l'initiative de la Ville sur la base d'un ordre du jour pour traiter de tous les aspects de l'exécution du contrat (examen des comptes prévisionnels, suivi de l'activité, relations avec les usagers, examen des propositions en matière d'évolution annuelle des tarifs, état du patrimoine, présentation du rapport annuel du délégataire...) et chaque réunion donnera lieu à un compte rendu.

En parallèle, depuis 2017 et en 2018, dans le cadre de la fin des deux DSP en cours, des réunions de travail sont organisées avec la SAEMPF qui permettent de préparer le bilan des DSP et de renforcer le contrôle de la Ville, notamment en termes de biens de retour et de reprise, en termes patrimonial et financier (diagnostics, rapports techniques, points sur l'exécution du programme d'investissement prévu et actualisé au titre de la DSP exploitation du crématorium du Père-Lachaise, valeur nette comptable des biens), concernant les personnels, le détail des tarifs appliqués aux usagers en 2018, etc.

S'agissant de la seconde recommandation qui appelle à la mise en place par la SAEMPF d'une comptabilité analytique susceptible de rendre compte des coûts réels de chacune des activités, la Ville de Paris tient à préciser qu'elle s'appuie aujourd'hui sur les comptes opérationnels fournis par la SEM qui distinguent les trois délégations de service public. Compte tenu du renouvellement des deux DSP funéraires en 2019, les prochains contrats de DSP exigeront la tenue d'une comptabilité analytique pour chaque DSP avec, le cas échéant, la définition des clés de répartition des charges de structure entre les comptes du délégataire et ceux de chaque DSP au regard d'un calcul des coûts de ces charges.

S'agissant de la troisième recommandation relative au versement par G2F d'une redevance au titre de l'occupation du domaine public conformément aux dispositions des articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, la Ville de Paris va engager les démarches permettant de conclure un avenant au contrat de concession prévoyant le versement d'une telle redevance dès 2018.

S'agissant de la quatrième recommandation, la Ville de Paris précise que le Comité des tarifs prévu contractuellement pour la DSP du service extérieur des pompes funèbres est réuni chaque année afin que le délégant donne « un avis » sur les évolutions tarifaires proposées par le délégataire concernant ses tarifs de prestations et de services dans la limite de l'évolution de l'indice annuel des prix à la consommation des services funéraires publié par l'INSEE. Afin de prendre en compte les observations de la Chambre, la Ville va demander à son délégataire de mettre en place une procédure plus détaillée permettant le suivi du taux

d'évolution annuel des différents tarifs mis en œuvre pour l'année 2018 et elle intégrera cette exigence dans la future DSP renouvelée en 2019.

S'agissant plus particulièrement du **contrôle des comptes et de la gestion de la SAEMPF (troisième cahier)**, la réponse à la première recommandation a été apportée ci-dessus sur le rôle du comité de suivi de la SAEMPF.

La deuxième recommandation porte sur les critères adoptés pour la rémunération du Directeur général et de son adjointe. Comme le relève la Chambre, la Ville a mis en place par arrêté du 24 décembre 2007 un outil dédié de pilotage et d'encadrement des rémunérations des cadres dirigeants des satellites de la Ville, par l'instauration d'un comité des rémunérations, et l'adoption d'une charte de rémunération des dirigeants entrée en vigueur le 1er juillet 2013. Saisi préalablement par le Président de la SEM, son rôle est de rendre des avis consultatifs sur le niveau et la structure des rémunérations des dirigeants à leur prise de fonction et lors de toute demande ultérieure de modification de cette rémunération.

La Ville tient toutefois à signaler à la Chambre que des critères plus ambitieux ont été récemment définis.

La quatrième recommandation vise à la mise en place d'un contrôle interne dans l'entreprise pour corriger les défaillances de l'information financière aux actionnaires. En matière de contrôle des tarifs aux usagers, afin de prendre en compte la recommandation de la Chambre, et ainsi que répondu dans le cadre du rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion des cimetières et des opérations funéraires, la Ville précise qu'au-delà de l'obligation faite à la SAEMPF de respecter le dispositif prévu contractuellement par la DSP du service extérieur des pompes funèbres sur les évolutions tarifaires, elle va demander à son délégataire de mettre en place une procédure permettant le suivi plus détaillé du taux d'évolution annuel des différents tarifs mis en œuvre pour l'année 2018 et elle intégrera cette exigence dans la future DSP renouvelée en 2019.

Concernant l'information financière, la Ville actionnaire considère que les comptes certifiés par le commissaire aux comptes font foi et est attachée à la concordance entre les documents financiers, notamment avec les rapports annuels des délégations qui sont produits après l'arrêté des comptes sociaux par le Conseil d'administration.

L'enquête de contrôle interne réalisée par la Ville en 2017 montre un bon état de mobilisation de la société pour relever les différents enjeux de contrôle, même si le but de cette enquête n'était pas d'apprécier les résultats, mais d'avoir un premier aperçu des actions déployées.

Par ailleurs, l'Inspection générale de la Ville de Paris contribue par ses audits réguliers à l'information financière de la Ville actionnaire. Elle a ainsi audité la SEM en 2010, puis en 2017 sur les différents aspects de sa gestion (frais de structure, de siège, de communication, ressources accordées, etc.).

Enfin concernant la cinquième recommandation qui vise à la mise en place d'un module de comptabilité analytique permettant une évaluation correcte des charges de structure et leur répartition entre les différentes activités de la société, ainsi que répondu dans le cadre du rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion des cimetières et des opérations funéraires, la Ville va, dans le cadre du renouvellement des deux DSP funéraires en 2019 et des prochains contrats de DSP, exiger la tenue d'une comptabilité analytique pour chaque DSP avec, le cas échéant, la définition des clés de répartition des charges de structure entre les comptes du délégataire et ceux de chaque DSP au regard d'un calcul des coûts de ces charges.

Elle souhaite également préciser que sur demande de la Maire de Paris, l'Inspection Générale de la Ville mène cette année une mission sur la maîtrise des risques des sociétés détenues majoritairement par la Ville dont la SAEMPF et qui va permettre de compléter, si nécessaire, le dispositif de contrôle de la Ville sur ses satellites en qualité d'actionnaire, de délégant ou de concédant.

S'agissant spécifiquement du **contrôle des comptes et de la gestion de G2F (quatrième cahier)**, la Chambre a formulé le rappel au droit suivant : transmettre chaque année à la mairie de Paris les devis-type prévus dans l'arrêté du 23 août 2010.

Ainsi que répondu dans le cadre du rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion des cimetières et des opérations funéraires, la Ville de Paris mettra en ligne dès 2018 sur son site paris.fr les devis-types qui lui auront été communiqués par les opérateurs funéraires.

Au regard des autres observations de la Chambre, la Direction des espaces verts et de l'environnement de la Ville de Paris va mettre en œuvre un dispositif permettant à la Ville de conclure un avenant au contrat de concession avec G2F prévoyant le versement d'une redevance pour occupation du domaine public dès 2018, ceci afin de mettre le contrat de concession en conformité avec le CGPPP.

Concernant le Rapport d'activité annuel du concessionnaire, le projet d'avenant précité donnera lieu également à un échange avec le concessionnaire afin d'y intégrer un dispositif complet d'informations tant sur le contexte et l'environnement concurrentiel de la chambre funéraire, sur la mortalité en Ile-de France et à Paris, sur les comportements des familles, sur l'activité des autres chambres funéraires, que sur les aspects financiers et patrimoniaux (explications sur les évolutions des charges et des produits, sur les clés de répartition des charges de structure entre les comptes de la société délégataire et ceux de la concession, sur la formation du résultat, sur la politique prévisionnelle d'investissement, sur l'état des biens). Un comité de suivi de l'exécution de la concession intégré à l'avenant se réunira au moins deux fois par an à l'initiative de la Ville pour examiner tous les aspects de la mise en œuvre du contrat de concession et permettre le contrôle des prestations réalisées.

S'agissant du **second cahier relatif à la gestion des cimetières**, le rappel au droit vise à la mise en place d'un dispositif de consultation par les usagers des devis-type produits par les entreprises de pompes funèbres habilitées selon les dispositions de l'article L.2223-21-1 du CGCT introduit par la loi du 16 février 2015 qui précise que : « les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des modèles de devis-types établis par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ». La Chambre confirme que la collectivité parisienne a bien sollicité l'ensemble des opérateurs funéraires parisiens afin de leur demander de bien vouloir lui transmettre leurs « devis-types ». Devant le silence ou le refus de plus de 150 opérateurs sur 160, la Mairie n'a pas à cette date mis en place d'outil de consultation de ces devis. La Ville va mettre en ligne dès 2018 sur son site Paris.fr les devis-types qui lui auront été communiqués par les opérateurs funéraires après une nouvelle demande auprès des opérateurs et une information de la Préfecture de Police qui à Paris a la compétence d'habiliter les opérateurs funéraires (y compris les renouvellements).

La première recommandation porte sur les attributions de la Mission Funéraire dans le déroulement de la chaîne funéraire. La Mission Funéraire fonctionne en complémentarité avec le Service des Cimetières qui assure la gestion domaniale et patrimoniale de cette partie du domaine public municipal.

La Collectivité parisienne ayant la volonté de peser sur la qualité des prestations et l'évolution des prix dans l'intérêt des familles endeuillées, la Mission Funéraire a pour compétence de mettre en œuvre une politique publique municipale évolutive dans ce secteur, caractérisé par une forte intensité concurrentielle et une restructuration permanente (voir les évolutions notées par la Chambre entre 2000 et 2017). Elle a piloté les différentes études prospectives sur l'évolution de la mortalité à long terme, des comportements des familles en matière d'inhumation, de crémation, de recours à une chambre funéraire, de pratiques lors de cérémonies, afin de déterminer les besoins des Parisiens en matière d'équipements funéraires d'ici à 2040. Sur cette base, suite à un travail de programmation d'équipement et tenant compte par ailleurs de l'activité très élevée du crématorium du Père Lachaise au regard de ses capacités, le Conseil de Paris de décembre 2017 a décidé de créer un nouveau parc funéraire à Paris comprenant un crématorium, une chambre funéraire, des salles d'accueil et de cérémonies, un site cinéraire et un columbarium.

Par ailleurs, il convient d'indiquer que la Mission Funéraire - notamment au titre des principes éthiques et du service public - traite quotidiennement des dossiers individuels concernant des obsèques à organiser ou déjà réalisées posant difficultés, des dossiers instruits en liaison à la fois avec les délégataires de la Ville, les administrations concernées et les opérateurs habilités.

Enfin la Mission assure le pilotage actuellement de la fin des deux DSP, objet du contrôle de la chambre et de leur renouvellement, étant précisé qu'une des DSP en cours de renouvellement a désormais pour objet la conception, la construction et l'exploitation du parc funéraire précité et l'exploitation et la rénovation du crématorium existant du Père-Lachaise. Elle comporte actuellement deux agents.

Sur ce point, la Ville de Paris regrette que la Chambre n'ait pas réévalué sa recommandation au regard de la réponse complète transmise au stade des observations provisoires.

S'agissant de la seconde recommandation qui porte sur l'élaboration d'un plan de gestion pour chaque cimetière prenant en compte les différents enjeux, définissant des priorités et des objectifs pour les services chargés de la gestion et de la mise en valeur des sites, même s'il n'existe pas actuellement de plan de gestion formalisé dans les cimetières, le service des cimetières a pris en compte depuis longtemps les différentes fonctions de ces lieux et les développe au quotidien.

Le triptyque exploitation funéraire / patrimoine / espace vert - biodiversité est le point de départ des réflexions menées par ce service et se retrouve dans les actions conduites : créations de divisions paysagères, nature de l'aménagement des espaces cinéraires, transformations de chapelles reprises en mini columbariums, création de columbariums végétalisés... Ces réflexions peuvent s'appuyer sur de nombreuses études réalisées (agence d'écologie urbaine, division végétale, service de l'arbre et des bois) ou commandées (APUR...) par la ville.

Un premier plan de gestion va être réalisé pour le cimetière de Montmartre, destiné à être annexé à l'arrêté de classement au second semestre 2019. Un marché d'AMO est en cours de préparation pour l'élaboration de ce plan. Son élaboration servira aussi de galop d'essai pour l'élaboration d'un plan de gestion du cimetière du Père Lachaise, que le croisement des régimes de protection et de la dimension rend plus complexe.

Dans les cimetières extramuros, des réflexions et des actions d'aménagement sont réalisées depuis longtemps, comme il a été rappelé. La fin des prestations de fossoyage (secteur concurrentiel) va être aussi l'occasion de restructurer l'organisation du fossoyage domanial et de formaliser objectifs et résultats.

En outre, la Ville se doit de prévoir les modalités d'inhumation en cas de crise majeure. C'est le cas à travers l'existence d'espaces réservés de grande dimension dans les cimetières extra-muros ou le gel d'une dizaine de places au sein des cimetières intra-muros.

A cet égard, la Chambre observe qu'une dizaine d'emplacements seraient réservés de façon permanente par le Cabinet du Maire. Or, ces réservations ne sont pas effectuées au profit du Cabinet du Maire. Elles ont pour finalité de disposer d'un volant d'emplacements pour faire face à une situation de crise, à l'occasion d'évènements d'une exceptionnelle gravité. Le cas échéant, l'activation de ce dispositif dépend du cabinet du maire. Tel fut le cas lors des attentats de 2015 où des familles des victimes ont souhaité que leurs défunts soient inhumés ensemble.

Il est également à noter que depuis 1986, la vente de concessions de durée temporaire (10 ans sur décès) et durée limitée (30 et 50 ans) peut se substituer, à un coût moindre, aux ventes de concessions perpétuelles imposées jusqu'alors. Enfin, l'offre funéraire a été également élargie à des types de concessions nouvelles moins coûteuses telles les cases de chapelles cinéraires, les caveautins, les mini-columbariums...

Par ailleurs, la Ville de Paris souhaite apporter 3 précisions sur la conservation du patrimoine funéraire :

- La quasi-totalité des concessions funéraires reprises des cimetières intra-muros font l'objet d'un examen patrimonial ;
- Les reventes de concession avec monument conservé (dites « reventes conditionnelles ») portaient sur tout le patrimoine et pas seulement sur les inscrits ou classés Monument Historique ;
- L'état des sépultures reprises par la Ville de Paris ne peut être déterminé à partir d'un seul sondage sur une dizaine de tombes du Père Lachaise.

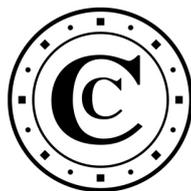
Je vous informe que l'ancien Maire de Paris, Monsieur Bertrand DELANOË, ayant comme mandataire Monsieur Damien BOTTEGHI, Secrétaire Général Adjoint de la Ville de Paris, s'associe aux présentes observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la Maire de Paris et par délégation,
La Secrétaire Générale,



Aurélie ROBINEAU-ISRAËL



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet

de la chambre régionale des comptes Île-de-France :

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france