

N° 177

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, instituant des funérailles républicaines,

Par M. Loïc HERVÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2434, 4244 et T.A. 846

Sénat : 170 (2016-2017) et 178 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE DROIT EN VIGUEUR : LA POSSIBILITÉ D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES	8
A. LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DES FUNÉRAILLES ET DU LIBRE CHOIX ENTRE OBSÈQUES CIVILES OU RELIGIEUSES.....	8
B. LA PLACE CROISSANTE MAIS ENCORE MINORITAIRE DES OBSÈQUES CIVILES	9
C. L'ABSENCE D'OBLIGATION POUR LES COMMUNES D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES.....	11
D. LA POSSIBILITÉ D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES DANS DES SALLES COMMUNALES.....	12
II. LA PROPOSITION DE LOI : FAIRE DE L'ORGANISATION DE « FUNÉRAILLES RÉPUBLICAINES » UNE OBLIGATION POUR LES COMMUNES	15
A. IMPOSER AUX COMMUNES QUI DISPOSENT D'UNE « SALLE ADAPTABLE » DE GARANTIR L'ORGANISATION DE « FUNÉRAILLES RÉPUBLICAINES ».....	15
B. CONFIER À L'OFFICIER DE L'ÉTAT CIVIL LA FACULTÉ DE PROCÉDER À UNE CÉRÉMONIE D'OBSÈQUES CIVILES, DANS L'HYPOTHÈSE OÙ LA FAMILLE LE REQUERRAIT	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : REJETER LA PROPOSITION DE LOI	18
A. UNE INTENTION LÉGITIME MAIS UN BESOIN TRÈS DIFFICILE À QUANTIFIER	18
B. UNE OBLIGATION DE MISE À DISPOSITION DE SALLE COMMUNALE QUI SE HEURTE À DE NOMBREUX ÉCUEILS PRATIQUES ET JURIDIQUES.....	19
C. UNE NOUVELLE ATTRIBUTION DE COMPÉTENCE AUX OFFICIERS DE L'ÉTAT CIVIL SINGULIÈRE ET SOURCE DE COMPLEXITÉ CONTENTIEUSE	22
D. UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES COMMUNES SUSCEPTIBLE DE PORTER ATTEINTE À LEUR LIBRE ADMINISTRATION ?.....	24
E. PRÉFÉRER, À DROIT CONSTANT, L'INCITATION À LA CONTRAINTE	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
TABLEAU COMPARATIF	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 5 décembre 2018, sous la **présidence de M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le **rapport de M. Loïc Hervé**, rapporteur, sur la **proposition de loi n° 170 (2016-2017)** instituant des **funérailles républicaines**, présentée par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues et adoptée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016.

Cette proposition de loi tend à **imposer aux communes qui disposent d'une « salle adaptable » de garantir l'organisation de « funérailles républicaines » en la mettant à disposition des familles.**

Elle vise également à **donner à l'officier de l'état civil la faculté de procéder à une cérémonie d'obsèques civiles, dans l'hypothèse où la famille du défunt le requerrait.**

Le principe de **liberté de choix des funérailles**, entre obsèques civiles ou religieuses, est **garanti depuis la fin du XIX^e siècle** et la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles.

Si les premières tendent à se développer, notamment avec le recours croissant à la crémation plutôt qu'à l'inhumation, les secondes restent largement majoritaires en France et représentent encore 74 % des obsèques¹.

Les **règles actuelles de la domanialité publique permettent déjà l'organisation d'obsèques civiles au sein de bâtiments communaux**, lorsque les communes l'autorisent.

Le rapporteur a estimé que **la proposition de loi se heurtait à de nombreux écueils pratiques et juridiques, en plus de confier aux officiers de l'état civil des compétences ne relevant pas de leurs attributions traditionnelles**, liées à l'établissement ou la publicité d'actes de l'état civil.

Constatant un **besoin légitime mais difficile à quantifier**, il a estimé **inoportun de légiférer** sur le sujet, dès lors que le droit en vigueur permettait déjà l'organisation d'obsèques civiles par les communes et que la création d'**une nouvelle obligation à leur charge, sans compensation financière, ne s'imposait pas.**

À l'initiative de M. Jean Pierre Grand, la commission des lois a adopté un **amendement COM-5** de suppression de l'article unique de la proposition de loi.

La commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

¹ Les Français et les obsèques, résultats de la phase quantitative, *enquête réalisée pour les assises du funéraire du 27 mai 2016*, CREDOC, Pascale Hebel, Thierry Mathé et Aurée Francou. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : http://csnaf.fr/sites/csnaf.fr/files/publications/csnaf_rapport_enquete_quantitative_obsèques_credoc_version_complete.pdf

Mesdames, Messieurs,

Le principe de liberté des funérailles, entre obsèques civiles ou religieuses, est garanti depuis la fin du XIX^e siècle et la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Si les premières tendent à se développer, les secondes restent largement majoritaires dans notre pays et représentent encore 74 % des obsèques¹.

La proposition de loi n° 170 (2016-2017) instituant des funérailles républicaines, présentée par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues et adoptée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016, a pour objet de faciliter l'organisation d'obsèques civiles au sein de salles municipales. À cette fin, elle tend tout d'abord à imposer aux communes qui disposent d'une « *salle adaptable* » de garantir l'organisation de « *funérailles républicaines* » en la mettant à disposition des familles. Elle vise ensuite à donner à l'officier de l'état civil la faculté de procéder à une cérémonie d'obsèques civiles, dans l'hypothèse où la famille du défunt le requerrait.

Au terme d'un examen approfondi, votre commission a estimé que les dispositions proposées se heurtaient à de nombreux écueils pratiques et juridiques, en plus de confier aux officiers de l'état civil des compétences ne relevant pas de leurs attributions traditionnelles, liées à l'établissement ou la publicité d'actes de l'état civil. Constatant que les règles actuelles de la domanialité publique permettaient déjà l'organisation d'obsèques civiles au sein de bâtiments communaux, lorsque les communes l'autorisent, elle a jugé qu'il ne serait ni utile ni opportun de créer une nouvelle obligation à la charge des communes, sans contrepartie financière.

Votre commission n'a donc pas adopté la proposition de loi. En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

¹ Les Français et les obsèques, résultats de la phase quantitative, enquête réalisée pour les assises du funéraire du 27 mai 2016, CREDOC, Pascale Hebel, Thierry Mathé et Aurée Francou. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : http://csnaf.fr/sites/csnaf.fr/files/publications/csnaf_rapport_enquete_quantitative_obsèques_credoc_version_complete.pdf

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LA POSSIBILITÉ D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES

A. LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DES FUNÉRAILLES ET DU LIBRE CHOIX ENTRE OBSÈQUES CIVILES OU RELIGIEUSES

L'article 3 de la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles, toujours en vigueur, consacre le principe de liberté de choix d'obsèques civiles ou religieuses : « *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 sa sépulture* ». La liberté des funérailles concerne à la fois les modalités des obsèques et le choix du mode de sépulture, c'est-à-dire l'inhumation ou la crémation.

La Cour de cassation a rappelé dans un arrêt récent du 19 septembre 2018¹ que « *la liberté d'organiser ses funérailles ne relève pas de l'état des personnes mais des libertés individuelles et que la loi du 15 novembre 1887, qui en garantit l'exercice, est une loi de police applicable aux funérailles de toute personne qui décède sur le territoire français* ».

Du principe de la liberté des funérailles résultent la liberté et la neutralité des cérémonies funéraires, garanties par l'article L. 2213-11 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *il est procédé aux cérémonies conformément aux coutumes et suivant les différents cultes ; il est libre aux familles d'en régler la dépense selon leurs moyens et facultés* ». Toute distinction établie par les autorités selon le caractère civil ou religieux des funérailles est proscrite par l'article L. 2213-12 du même code : « *Les dispositions légales relatives aux honneurs funèbres sont appliquées, quel que soit le caractère des funérailles, civil ou religieux* ». De même, la loi impose au maire le respect du principe de laïcité dans le cadre de ses pouvoirs relatifs à la police des funérailles. Ainsi, « *il ne peut être établi, même par voie d'arrêté, de prescriptions particulières applicables aux funérailles, selon qu'elles présentent un caractère civil ou religieux* » (L. 2213-13 dudit code).

À défaut d'expression des dernières volontés du défunt sous la forme d'un testament ou d'une déclaration sous seing privé, désignant nommément la personne chargée des obsèques, c'est la « *personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles* », notion qui figure dans plusieurs articles du code général des collectivités territoriales et est familière de la jurisprudence, qui est compétente pour régler les conditions des funérailles².

En application de l'article R. 221-7 du code de l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance est compétent pour juger des contestations sur les conditions des funérailles.

¹ Cour de cassation, première chambre civile, arrêt n° 956 du 19 septembre 2018, n° 18-20.693.

² Il s'agit de toute personne qui, par le lien stable et permanent qui l'unissait à la personne défunte, apparaît ou peut être présumée la meilleure interprète des volontés du défunt (proche parent en général).

Le fait pour une personne de donner aux funérailles un « caractère contraire à la volonté du défunt ou à une décision judiciaire, volonté ou décision dont elle a connaissance », constitue un délit puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende (article 433-21-1 du code pénal).

B. LA PLACE CROISSANTE MAIS ENCORE MINORITAIRE DES OBSÈQUES CIVILES

L'une des études citées dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi présentée par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, réalisée par les pompes funèbres générales¹, fait état du choix de plus en plus fréquent des familles de recourir à des obsèques civiles. Ces dernières représenteraient ainsi 30 % des obsèques en 2013, soit une proportion supérieure de 5 % à celle de 2008. Cette proportion s'élèverait même à 53 % lorsque la crémation est choisie.

Une étude plus récente publiée en mai 2016 par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)², confirme cette tendance, même si les chiffres divergent légèrement. Ainsi, la cérémonie serait très majoritairement religieuse pour une inhumation (dans 87 % des cas) mais également répartie entre cérémonie religieuse (dans 51 % des cas) et cérémonie civile (dans 49 % des cas) en cas de crémation. En moyenne, tous modes de sépulture confondus, 74 % des obsèques seraient religieuses, et 26 % civiles.

Le dernier rapport du Conseil national des opérations funéraires (CNOF) fait état, quant à lui, du développement continu de la crémation³ : alors qu'elle ne concernait que 1 % des décès en 1980, ce taux était proche de 35 % en 2016, et le nombre annuel de personnes ayant recours à la crémation, en augmentation régulière, serait désormais supérieur à 200 000 (593 680 décès ont été enregistrés en 2016). Entre 2007 et 2016, le nombre de personnes ayant eu recours à la crémation a augmenté de 45 %, alors que le nombre de décès n'augmentait que de 10 %. Le CNOF attribue cet essor de la crémation à diverses raisons (financières, sociologiques, environnementales, religieuses ou psychologiques), tout en rappelant que la France est à un

¹ Pompes funèbres générales, Vers des obsèques sans religion ? La réalité de la pratique des obsèques en France, juin 2013. Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

https://www.pfg.fr/pfg-a-vos-cotes/la-fondation-pfg/Documents/Etude_ceremonies_civiles_religieuses_PFG_2013.pdf

² Les Français et les obsèques, résultats de la phase quantitative, enquête réalisée pour les assises du funéraire du 27 mai 2016, CREDOC, Pascale Hebel, Thierry Mathé et Aurée Francou. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : http://csnaf.fr/sites/csnaf.fr/files/publications/csnaf_rapport_enquete_quantitative_obsèques_credoc_version_complete.pdf

³ Rapport du Conseil national des opérations funéraires 2014-2016, direction générale des collectivités locales, juin 2017, p.11. Ce document est consultable à l'adresse suivante : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CNOF/rapport_vdef2.pdf

niveau inférieur de celui constaté dans d'autres pays européens, où le taux de recours à la crémation est supérieur à 70 %.

Dans le cas d'une crémation, les familles disposent souvent de la possibilité de louer une salle dans le crématorium¹ avec une prestation de services pour l'organisation des obsèques. D'après les personnes entendues par votre rapporteur, tel est moins le cas lors des inhumations, même si les cérémonies civiles se développent aussi dans ce cadre, en particulier dans les chambres funéraires ou funérariums qui ont pour objet d'accueillir le corps du défunt, avant l'inhumation ou la crémation². De plus, il est possible, dans certains cas et sous réserve de disponibilité de la salle, de célébrer des obsèques dans la salle d'un crématorium, alors même que le défunt ne fera pas l'objet d'une crémation. Enfin, les cérémonies civiles se déroulent aussi souvent au cimetière : les personnes entendues par votre rapporteur et notamment le rapporteur de la proposition de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, notre ancien collègue député Hervé Féron, ont indiqué que c'était dans cette hypothèse, lorsqu'il y a des intempéries, que la cérémonie se déroule parfois dans de moins bonnes conditions.

Les personnes entendues par votre rapporteur ont aussi fait état de l'évolution des prestations proposées par les opérateurs funéraires, dans la mesure où l'organisation d'obsèques civiles est une tendance croissante, et où les familles demandent des cérémonies personnalisées en mémoire des défunts. Au sein des entreprises de pompes funèbres, les personnes qui occupent la fonction de « *maître de cérémonie* », en charge de la coordination et du déroulement des obsèques, de la mise en bière jusqu'à l'inhumation ou la crémation, doivent être titulaires d'un diplôme³, délivré à l'issue d'une formation de 70 heures sanctionnée par un examen. Le « *conseiller funéraire* », également soumis à une obligation de diplôme, est quant à lui chargé de déterminer directement avec les familles l'organisation et les conditions de la prestation funéraire, notamment le contenu même de la cérémonie lorsqu'elle est civile. À cet égard, d'après l'étude du CREDOC précitée, la durée de la cérémonie est plus courte, en moyenne, lorsqu'il s'agit d'obsèques civiles que lorsqu'elles sont religieuses. La célébration de cérémonies civiles avec une dimension spirituelle fait d'ailleurs partie du panel d'hommages possibles.

¹ D'après le CNOF, il y avait 202 crématoriums en service ou en projet en France, dont 87 % sont gérés par des entreprises dans le cadre d'une délégation de service public.

² Article L. 2223-38 du code général des collectivités territoriales. Selon le CNOF, le nombre de chambres funéraires en France a plus que doublé entre 2013 et 2016, s'établissant à près de 5894. Les chambres funéraires sont à distinguer des chambres mortuaires des établissements de santé.

³ Article D. 2223-55-2 du code général des collectivités territoriales.

C. L'ABSENCE D'OBLIGATION POUR LES COMMUNES D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES

En l'état actuel du droit, l'organisation du service extérieur des pompes funèbres¹ est une simple faculté pour les communes. En conséquence, ces dernières ne sont pas tenues mais ont la faculté d'organiser des obsèques civiles.

**La définition légale du service extérieur des pompes funèbres
(article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales)**

« Le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public comprenant :

1° Le transport des corps avant et après mise en bière ;

2° L'organisation des obsèques ;

3° Les soins de conservation définis à l'article L. 2223-19-1 ;

4° La fourniture des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que des urnes cinéraires ;

5° (Alinéa supprimé)

6° La gestion et l'utilisation des chambres funéraires ;

7° La fourniture des corbillards et des voitures de deuil ;

8° La fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, à l'exception des plaques funéraires, emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de la marbrerie funéraire.

Cette mission peut être assurée par les communes, directement ou par voie de gestion déléguée. Les communes ou leurs délégataires ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercice de cette mission. Elle peut être également assurée par toute autre entreprise ou association bénéficiaire de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23 ».

Il s'agit d'une mission de service public à caractère industriel et commercial², qui peut être exercée par les communes, par voie de gestion directe ou déléguée, mais aussi par toute autre entreprise ou association habilitée.

¹ Article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales.

² Conseil d'État, Avis de la section de l'intérieur, n° 358 102 – 19 décembre 1995. Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.conseil-etat.fr/content/download/475/1453/version/1/file/358102.pdf>

Faculté pour la commune d'organiser le service extérieur des pompes funèbres
*(circulaire du ministère de l'intérieur n° 95-169 du 15 mai 1995
relative à l'habilitation dans le domaine funéraire)*

« Il appartient au conseil municipal qui souhaite, le cas échéant, organiser le service extérieur des pompes funèbres sur le territoire de sa commune de délibérer en conséquence, d'arrêter la liste des prestations du service extérieur des pompes funèbres exercées, de définir le mode de gestion de ce service public et de fixer le tarif des prestations. »

Par ailleurs la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 a mis fin au monopole des communes sur le service extérieur des pompes funèbres : toute entreprise ou association habilitée par le préfet peut également exercer cette activité. Les communes ou leurs délégataires ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité pour l'exercice de cette mission.

En revanche, la compétence des communes est obligatoire en matière de création et d'extension de cimetière¹, ainsi que de création et de gestion des crématoriums et sites cinéraires².

Au titre de ses pouvoirs de police administrative, le maire ou, à défaut, le représentant de l'État dans le département « *pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie ou inhumée décemment sans distinction de culte ou de croyance* »³. Pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes, ce service est gratuit et pris en charge par la commune⁴.

Le maire assure également la police des funérailles et des cimetières⁵.

D. LA POSSIBILITÉ D'ORGANISER DES OBSÈQUES CIVILES DANS DES SALLES COMMUNALES

Les communes disposent de la faculté de mettre une salle communale à disposition des administrés, dans le cadre d'une occupation temporaire du domaine public prévue par l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'occupation temporaire du domaine public communal est soumise à un principe de non-gratuité, et donne lieu au paiement d'une redevance, sauf exceptions. À cet égard, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être « *délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ».

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

² Article L. 2223 40 du même code.

³ Article L. 2213-7 du même code.

⁴ Article L. 2223-27 du même code.

⁵ Article L. 2213-8 du même code.

L'attribution de cette salle relève toutefois de la seule appréciation de la commune.

L'occupation ou l'utilisation temporaire du domaine public

Nul ne peut occuper ou utiliser le domaine public sans disposer d'un titre l'y habilitant (article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Ce titre d'occupation ou d'utilisation du domaine public, consenti à titre précaire et révocable, peut l'être soit par la voie d'une décision unilatérale, soit par la voie d'une convention d'occupation du domaine public (article R. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public dans une récente décision QPC¹.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État², il appartient au conseil municipal de délibérer sur les conditions générales d'administration du domaine public communal, notamment sur le montant des redevances qui sont dues à la commune, mais le maire est seul compétent pour délivrer, retirer ou abroger des autorisations unilatérales d'occuper temporairement ce domaine³.

Les conventions d'occupation du domaine public sont signées par le maire après avoir été préalablement autorisées par le conseil municipal. Toutefois, en application de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, le maire peut se voir déléguer cette compétence en tout ou partie, par délégation du conseil municipal, et pour la durée de son mandat.

Les motifs⁴ pour lesquels l'administration peut mettre fin à l'occupation du domaine public, en application des principes selon lesquels elle est toujours précaire et révocable, sont très larges et valent tant pour l'hypothèse d'une fin anticipée que pour celle d'un refus de renouvellement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, Société Brimo de Laroussilhe [Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public].

² Conseil d'État, huitième et troisième sous-sections réunies, 26 mai 2004, société Paloma, n° 242087 ; statuant en référé, 18 novembre 2015, n° 390461.

³ Le Conseil d'État a fondé son analyse sur les dispositions de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, selon lesquelles « Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits (...) ».

⁴ Il peut s'agir traditionnellement de motifs de maintien de l'ordre public (Conseil d'État, 25 novembre 1931, Guigo-Barthélémy), mais aussi de motifs plus larges liés à la sauvegarde d'intérêts de caractère d'intérêt général, qui peuvent se rattacher à une mission de service public qu'il faut protéger ou réorganiser (Conseil d'État, 30 octobre 1942, compagnie générale des eaux), ou même de motifs liés à l'intérêt financier de la personne publique (Conseil d'État, 8 janvier 1960, Lafon).

Ainsi, lorsque des funérailles à caractère civil sont organisées par une entité de cette nature¹, habilitée pour le service extérieur des pompes funèbres², la commune (maire ou conseil municipal selon les cas) peut autoriser l'occupation temporaire d'une salle communale à titre gratuit. Si cette disposition fournit un cadre juridique approprié pour l'organisation d'obsèques civiles, la situation se présente semble-t-il rarement en pratique.

Par ailleurs, l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales dispose que *« des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. »*

Les familles qui souhaiteraient disposer d'une salle communale pour l'organisation d'obsèques sans recourir à aucun intermédiaire doivent donc s'acquitter d'une redevance. L'occupation privative du domaine public est en pratique le plus souvent formalisée par une convention écrite entre la commune et l'occupant³, qui prévoit les droits et obligations des parties prenantes, dont le paiement d'une redevance le cas échéant.

Aucune obligation ne s'imposant aux communes en l'état actuel du droit, l'attribution d'une salle communale à la demande des familles en vue de l'organisation d'obsèques civiles relève donc de la seule et libre appréciation de chaque commune. D'ailleurs, dans son *vademecum* sur l'application du principe de laïcité, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) *« invite les maires à mettre à disposition des familles qui le souhaitent une salle communale, lorsque c'est possible, aux fins de célébrer des funérailles non religieuses »*⁴.

De surcroît, rien n'interdit dans le droit en vigueur qu'une salle intercommunale puisse être mise à disposition pour l'organisation d'obsèques, soit parce que l'intercommunalité est compétente en matière funéraire, soit parce que la salle est mutualisée.

Enfin, l'implication d'un officier de l'état civil dans l'organisation des obsèques ou lors de la célébration reste possible en l'état du droit, à titre privé et avec l'accord de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. Toutefois, elle demeure exceptionnelle : funérailles d'une personnalité locale, liens familiaux, *etc.* Cette situation se présenterait d'ailleurs davantage dans les communes rurales, d'après les témoignages recueillis par votre rapporteur lors de ses auditions.

¹ Opérateur funéraire sous statut associatif à but non lucratif.

² Article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales.

³ L'absence de titre d'occupation peut faire courir un risque juridique à la commune.

⁴ Laïcité, Le vade-mecum de l'AMF, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, publié en novembre 2015. Ce document est consultable à l'adresse suivante : https://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_14082_VADE_MECUM.pdf

II. LA PROPOSITION DE LOI: FAIRE DE L'ORGANISATION DE « FUNÉRAILLES RÉPUBLICAINES » UNE OBLIGATION POUR LES COMMUNES

A. IMPOSER AUX COMMUNES QUI DISPOSENT D'UNE « SALLE ADAPTABLE » DE GARANTIR L'ORGANISATION DE « FUNÉRAILLES RÉPUBLICAINES »

Présentée par notre ancien collègue député Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi instituant des funérailles républicaines (2016-2017), a été adoptée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016 avec le soutien du Gouvernement de l'époque¹, sur le rapport de notre ancien collègue député Hervé Féron au nom de la commission des lois².

L'exposé des motifs de la proposition de loi³ énonce que « *les familles confrontées au deuil sollicitent de plus en plus les mairies pour l'organisation de cérémonies civiles* », et considère que « *La République française se doit de prendre en charge, comme elle le fait pour les naissances, les mariages, voire même les parrainages civils, un rite propre pour commémorer la mort de ses citoyens* ». En conséquence, « *chaque municipalité devrait être en capacité d'intervenir pour assurer un moment de recueillement auprès du défunt, même en l'absence de cérémonie religieuse. Cet acte républicain est un service aux citoyens qui n'appelle pas de participation financière* ». L'objet de la proposition de loi est donc d'« *assurer la prise en charge civile des obsèques permettant à cet évènement de se dérouler dans les meilleures conditions et de répondre aux besoins exprimés par de très nombreuses familles* ».

L'article unique de la proposition de loi tend ainsi à insérer un nouvel article L. 2223-52 dans le code général des collectivités territoriales, au sein d'une nouvelle section consacrée aux « *Funérailles républicaines* ».

Selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, chaque commune aurait l'obligation de mettre à disposition des familles qui le demanderaient une salle municipale, afin de garantir « *l'organisation de funérailles républicaines* » leur permettant de se recueillir. Cette obligation ne vaudrait que si la commune dispose d'une « *salle municipale adaptable* ». Seuls les

¹ Le Gouvernement était représenté en séance publique par Mme Estelle Grelier, alors secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales.

² Rapport sur la proposition de loi instituant des funérailles républicaines, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Hervé Féron, déposé le 23 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4244.asp>

³ Le texte de la proposition de loi n° 2434 instituant des funérailles républicaines enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2014, présentée par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2434.asp>

locaux communaux¹ seraient concernés dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

Dans son rapport précité, notre ancien collègue député Hervé Féron précise que « (...) *cette mise à disposition n'implique pas l'obligation pour les communes de construire des salles spécifiques : ce n'est que lorsqu'elles disposent déjà d'une telle salle que les communes devront la mettre à disposition. Il s'agira d'une salle destinée à organiser une cérémonie et non à recevoir le corps du défunt les jours précédant l'inhumation ou la crémation.* »

À la faveur d'un amendement adopté en séance publique, la salle municipale concernée a été qualifiée de salle « *adaptable* » et non plus de salle « *adaptée* », comme le prévoyait le texte initial de la proposition de loi. Selon les explications données par le rapporteur de l'Assemblée nationale, lors des débats en séance publique², le terme de salle « *adaptée* » aurait pu être interprété comme désignant une salle spécialement réservée à cet usage. Le qualificatif d'« *adaptable* » signifie au contraire que la salle en question pourrait bien être utilisée à diverses fins. La commune disposerait ainsi d'une certaine souplesse d'organisation.

Par ailleurs, la mise à disposition interviendrait à titre gratuit, par dérogation au principe fixé à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, expressément mentionnée à l'initiative du rapporteur lors de l'examen du texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur précise que, conformément au droit commun, cette occupation temporaire du domaine public devrait faire l'objet d'un titre d'occupation, la signature d'une convention d'occupation temporaire du domaine public semblant la plus adaptée, même si le formalisme peut être adapté à la circonstance.

Toujours par un amendement adopté à l'initiative du rapporteur en commission, le nouvel article L. 2223-52 du code général des collectivités territoriales préciserait le champ d'application de cette obligation nouvelle pour la commune, qui ne concernerait que les familles des personnes pour lesquelles une sépulture est due au sein du cimetière communal³, c'est-à-dire :

- les personnes décédées sur le territoire de la commune, quel que soit leur domicile ;

- les personnes domiciliées sur le territoire de la commune, alors même qu'elles seraient décédées dans une autre commune ;

¹ Et non les locaux intercommunaux.

² Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral, première séance du mercredi 30 novembre 2016. Ce compte rendu est accessible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170065.asp>

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

- les personnes non domiciliées dans la commune mais qui y ont droit à une sépulture de famille ;

- les Français établis hors de France n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits sur ses listes électorales.

Enfin, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, la compensation financière initialement prévue – majoration de la dotation globale de fonctionnement gagée par la création d'une taxe additionnelle – a été supprimée.

B. CONFIER À L'OFFICIER DE L'ÉTAT CIVIL LA FACULTÉ DE PROCÉDER À UNE CÉRÉMONIE D'OBSÈQUES CIVILES, DANS L'HYPOTHÈSE OÙ LA FAMILLE LE REQUERRAIT

L'article unique de la proposition de loi tend également à confier une nouvelle mission à l'officier de l'état civil de la commune : il aurait la possibilité, dès lors que la famille le demanderait, de « *procéder à une cérémonie civile* ».

En application de l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales, « *le maire et les adjoints sont officiers d'état civil* », et les attributions qui leurs sont confiées dans ce cadre sont exercées au nom de l'État¹.

Le rapport de notre ancien collègue Hervé Féron précise que la cérémonie ne ferait pas l'objet d'une inscription dans les registres de l'état civil.

Alors que la proposition de loi initiale tendait à l'imposer à l'officier de l'état civil dans le cadre des missions qui lui sont attribuées par la loi, la célébration de cette cérémonie est devenue une faculté avec l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur ayant pour objet de laisser les maires et leurs adjoints « *libres de ne pas procéder à la cérémonie civile s'ils ne le souhaitent pas* »².

¹ Les conseillers municipaux ne peuvent exercer les fonctions d'officiers de l'état civil que sur délégation du maire, formalisée par un arrêté, et en cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints.

² Rapport sur la proposition de loi instituant des funérailles républicaines, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par M. Hervé Féron, déposé le 23 novembre 2016, p. 26. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4244.asp>

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : REJETER LA PROPOSITION DE LOI

Au terme d'un débat approfondi, votre commission n'a pas adopté la proposition de loi n° 170 (2016-2017) instituant des funérailles républicaines.

Tout en partageant la préoccupation de ses auteurs, elle a estimé que les dispositions proposées se heurtaient à de nombreux écueils pratiques et juridiques, et a préféré en rester au droit en vigueur qui permet déjà l'organisation d'obsèques civiles en mairie, sans pour autant contraindre les communes au risque de porter atteinte à leur libre administration.

A. UNE INTENTION LÉGITIME MAIS UN BESOIN TRÈS DIFFICILE À QUANTIFIER

Votre rapporteur partage l'objectif recherché par les auteurs de la proposition de loi.

Il importe en effet de prendre en considération le développement des obsèques civiles¹ et le souhait des défunts ou de leurs familles d'organiser une cérémonie solennelle ou même spirituelle, sans pour autant qu'elle soit religieuse.

Toutefois aucune évaluation précise ne permet actuellement d'identifier des difficultés particulières et des besoins non satisfaits.

Globalement favorable au dispositif prévu par la proposition de loi, la fédération nationale de la libre pensée (FNLP) a indiqué à votre rapporteur qu'il existait bel et bien un besoin de mise à disposition de salles municipales en vue de l'organisation d'obsèques civiles, sans toutefois pouvoir le quantifier, et s'est fait l'écho auprès de lui du mécontentement de certaines familles auxquelles aurait été refusée une telle mise à disposition, sans pouvoir non plus les dénombrer ni préciser si ces refus ont donné lieu à des recours devant les tribunaux administratifs.

D'après les autres éléments recueillis par votre rapporteur, nombre de communes mettent d'ores et déjà à disposition une salle, lorsqu'elles en disposent, pour l'organisation d'obsèques civiles, dans le respect des règles de la domanialité publique précitées, et les conditions de cette mise à disposition ne semblent pas poser de difficulté particulière.

¹ Voir supra.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) lui a elle aussi précisé lors de son audition que la possibilité d'organiser des funérailles républicaines n'avait fait l'objet d'aucune difficulté signalée par ses différents interlocuteurs, tant les préfetures que les membres du Conseil national des opérations funéraires (CNOF)¹.

D'après certains de nos collègues sénateurs, l'occurrence de telles sollicitations ne dépasserait pas deux ou trois demandes par an pour une commune de taille moyenne.

Les associations d'élus que votre rapporteur a pu entendre font le même constat. L'Association des maires ruraux de France (AMRF) a précisé que les cérémonies civiles demeureraient plus rares en milieu rural, et indiqué ne pas avoir connaissance de difficulté particulière quand les familles en font la demande. Quant à l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), elle a fait savoir à votre rapporteur n'être « *strictement jamais sollicitée par ses adhérents sur cette question* », et en conclure que « *la demande de mise à disposition de salle pour cet évènement [devait] donc être rare et, quoi qu'il en soit, ne [devait soulever] aucune difficulté qui ait été signalée* ».

Enfin, les représentants des principaux cultes en France, entendus par votre rapporteur, n'ont pas fait état d'un besoin particulier de salle pour la célébration d'obsèques, bien que les cérémonies religieuses semblent, de prime abord, exclues du champ d'application du dispositif proposé.

B. UNE OBLIGATION DE MISE À DISPOSITION DE SALLE COMMUNALE QUI SE HEURTE À DE NOMBREUX ÉCUEILS PRATIQUES ET JURIDIQUES

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale se heurtent à de nombreux écueils juridiques et pratiques.

En premier lieu, en obligeant les communes à « *garantir l'organisation de funérailles républicaines* », elles tendent à confier à une personne publique l'organisation de funérailles, alors que cette démarche relève de la sphère privée. En effet, en droit français, les funérailles sont organisées par la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. D'ailleurs, la référence dans la proposition de loi aux « *familles* » ou à la « *famille* » est donc impropre, puisqu'elle n'a aucun caractère juridique en matière de droit funéraire.

En deuxième lieu, la définition de telles « *funérailles républicaines* » permettant aux familles de « *se recueillir* » n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. Si l'intention des auteurs de la proposition de loi vise bien l'organisation d'obsèques civiles, le qualificatif « *républicaines* » n'a pas

¹ Il n'existe aucune donnée chiffrée sur le nombre global de recours à des salles municipales dans le cadre d'obsèques civiles, en raison de l'absence d'un suivi départemental ou national.

pour autant une telle portée juridique. Plusieurs représentants des cultes ont ainsi fait remarquer qu'une cérémonie d'obsèques religieuses n'était pas moins « *républicaine* » qu'une cérémonie civile. De fait, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, la commune pourrait-elle légitimement refuser la demande d'une famille souhaitant organiser une cérémonie d'obsèques religieuses dans la salle communale, surtout si elle ne faisait pas appel à un officier de l'état civil pour procéder à une cérémonie civile¹ ?

Selon une jurisprudence constante², le Conseil d'État considère que l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales³ permet à une commune d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité. Une commune ne peut donc rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte. Il n'est toutefois pas possible qu'une collectivité territoriale mette un local à disposition d'un culte de façon pérenne et exclusive, ce local devenant alors de ce fait un édifice cultuel.

Selon certains opérateurs funéraires entendus par votre rapporteur, certaines cérémonies religieuses ont déjà lieu dans des salles municipales. Ainsi, par parallélisme, si une famille sollicite la mise à disposition d'une salle municipale en vue de l'organisation d'obsèques religieuses, faisant simplement venir le jour de la célébration un ministre du culte, si cette démarche se distingue de celle entreprise par une association culturelle, rien ne semble actuellement s'opposer à ce que cela soit possible. En tout état de cause, l'absence de définition juridique des « *funérailles républicaines* » poserait sans nul doute des difficultés d'interprétation sur la nature des cérémonies d'obsèques que la proposition de loi entend viser, culturelles ou non, et, partant, sur la légitimité de l'exclusion des cérémonies culturelles.

En troisième lieu, pour mettre en œuvre cet objectif de garantir à tous des « *funérailles républicaines* », la proposition de loi tend à imposer aux communes qui disposent d'une salle communale « *adaptable* » de la mettre à disposition sur demande, à titre gratuit. La proposition de loi ne définit pas les conditions du caractère adaptable de la salle ce qui pourrait poser des difficultés d'interprétation par le juge administratif en cas de contentieux.

¹ Voir infra.

² Conseil d'État, 19 juillet 2011, commune de Montpellier, n° 313518.

³ « Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. Les locaux communaux peuvent également être mis à la disposition des organisations syndicales, dans les conditions prévues à l'article L. 1311-18. »

De plus, l'absence de mention expresse de la condition de disponibilité de la salle pourrait conduire à interpréter ces dispositions comme accordant une priorité à la demande de réservation d'une salle pour l'organisation de funérailles républicaines¹. Or, comme évoqué ci-dessus, une convention écrite accompagne la mise à disposition de la salle communale. Cela ne manquerait donc pas de soulever des difficultés en cas de signature d'une telle convention pour la mise à disposition de la salle communale en vue d'un autre usage antérieurement à la formulation d'une demande de mise à disposition pour l'organisation de funérailles républicaines.

De façon générale, la proposition de loi ne fait pas mention des cas dans lesquels la mairie pourrait légitimement refuser la demande de mise à disposition gratuite de la salle communale, pour un motif d'intérêt général ou d'organisation du service par exemple².

Avec la nouvelle obligation qui résulterait des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, le risque d'augmentation du contentieux sur la qualité de la salle « *adaptable* », d'une part, et sur les refus des mairies d'autre part, est réel.

En quatrième lieu, et comme l'ont indiqué à votre rapporteur tant les représentants des opérateurs funéraires que ceux de la direction générale des collectivités locales, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale auraient une incidence marginale sur le coût des obsèques, qui nécessiteraient toujours l'intervention d'opérateurs funéraires habilités à assurer le service public extérieur des pompes funèbres.

Les représentants des opérateurs funéraires interrogés par votre rapporteur ont ainsi estimé, d'une part, que le coût de la location d'une salle représentait une faible part du coût global des obsèques, d'autre part, qu'il était rare de devoir louer une salle car la cérémonie peut avoir lieu au cimetière.

En outre, le dispositif de mise à disposition de salle par les opérateurs funéraires³ dans le cadre de l'organisation d'obsèques civiles prenant la forme d'une prestation facturée, votre rapporteur s'est interrogé sur le risque éventuel de distorsion de concurrence en raison de la gratuité de la mise à disposition de la salle municipale.

¹ Logiquement réalisée dans le délai légal d'inhumation des 6 jours suivant le décès.

² Étant rappelé comme indiqué supra que tout titre d'occupation du domaine public est accordé à titre précaire et révocable.

³ Dans les crématoriums ou directement attenantes aux chambres funéraires.

C. UNE NOUVELLE ATTRIBUTION DE COMPÉTENCE AUX OFFICIERS DE L'ÉTAT CIVIL SINGULIÈRE ET SOURCE DE COMPLEXITÉ CONTENTIEUSE

À quel titre reviendrait-il au représentant élu de la municipalité de s'investir de manière plus forte dans l'organisation d'obsèques, et cela peut-il relever du champ des attributions qu'il exerce traditionnellement au nom de l'État en tant qu'officier de l'état civil ? Telle est la question à laquelle votre rapporteur a tenté de répondre au cours de ses auditions, s'appuyant sur les éléments objectifs portés à sa connaissance.

La Chancellerie n'y est pas favorable, considérant que la célébration d'obsèques civiles ne relèverait pas du champ traditionnel des missions des officiers de l'état civil, en principe toujours en lien avec l'établissement ou la publicité d'un acte de l'état civil, qui génère des droits et obligations, ce qui ne serait pas le cas de la célébration de funérailles républicaines. En effet, celle-ci ne donnerait pas lieu à la rédaction d'un acte conservé au sein du registre de l'état civil : l'acte de décès dressé par l'officier de l'état civil¹ n'est en rien lié à la tenue d'une cérémonie d'obsèques puisqu'il est établi en amont de celle-ci.

À titre de comparaison, la cérémonie conduite dans le cadre du mariage civil par l'officier de l'état civil fait partie intégrante d'un processus juridique : il est le seul mariage reconnu par la loi. L'acte de mariage est enregistré au sein du registre de l'état civil. Il produit des effets patrimoniaux et extra-patrimoniaux entre les époux, créant des droits et devoirs réciproques, envers les enfants et les tiers. Outre les formalités à accomplir en amont², le code civil encadre précisément la cérémonie du mariage³ : lecture de divers articles du code civil relatifs aux engagements et responsabilités des époux, échange des consentements, signature de l'acte de mariage par les époux et les témoins⁴. L'acte de mariage dressé par l'officier de l'état civil comprend également diverses informations sur les époux⁵. La célébration du mariage est en outre mentionnée en marge de l'acte de naissance de chaque époux, avec le nom du conjoint⁶.

¹ Article 78 du code civil.

² Articles 63 et suivants du code civil.

³ Article 75 du code civil.

⁴ En 2011, Mmes Roselyne Bachelot, alors ministre des solidarités et de la cohésion sociale, et Claude Greff, secrétaire d'Etat chargée de la famille, ont chargé un groupe de travail de réfléchir sur le principe et les modalités du mariage civil afin de mieux répondre aux attentes des futurs époux. Suite aux conclusions de ce groupe de travail, un guide de préparation au mariage civil, composé d'un livret d'accompagnement au mariage pour les futurs époux et d'un guide de formation, a été édité à destination des élus et agents publics des mairies. Ce référentiel visait à permettre aux élus de prévoir des cérémonies plus longues et de répondre aux exigences particulières des futurs mariés (personnalisation de la cérémonie par exemple).

⁵ Article 76 du code civil.

⁶ Ibid supra.

La comparaison avec d'autres types de cérémonies « *laïques* » ne semble pas davantage pertinente à votre rapporteur.

Premier exemple, le « *parrainage républicain* » (aussi appelé « *parrainage civil* »), simple coutume sans effet juridique, consiste en une cérémonie laïque célébrée devant le maire ou l'un de ses adjoints, au cours de laquelle un parrain et une marraine s'engagent moralement à accompagner l'enfant. Il n'a aucune incidence en matière civile. La célébration du « *parrainage républicain* » relève en outre de la seule appréciation des communes. Le caractère obligatoire de ce dispositif pour les communes n'est toujours pas consacré par la loi, malgré la volonté commune des deux assemblées¹. Toutefois, il est notable que dans la version adoptée lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté - censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif - la cérémonie du « *parrainage républicain* » était publique et l'acte de parrainage aurait été conservé dans un registre spécifique distinct du registre de l'état civil, communicable aux tiers dans un délai de soixante-quinze ans, conformément à l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

Second exemple, la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française : en application de l'article 21-29 du code civil, le maire, s'il en fait la demande et à condition d'obtenir l'accord du préfet, peut organiser une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française en sa qualité d'officier de l'état civil. Il s'agit donc d'une faculté du maire, exercée à sa demande, et sur autorisation du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police. Si cet exemple semble davantage se rapprocher de l'esprit des funérailles républicaines, il est évident que ce dispositif - non obligatoire pour la commune - n'est pas aussi contraignant à mettre en œuvre.

En l'absence de lien direct avec l'établissement ou la publicité d'un acte de l'état civil, il est permis de s'interroger sur le rôle de l'officier de l'état civil et sa valeur ajoutée dans la définition et la conduite de la cérémonie.

Préparer et présider une cérémonie funéraire ne s'improvise pas. En l'état actuel du droit, un officier de l'état civil n'est pas, de par ses fonctions, « *maître de cérémonie* », cette qualité étant obtenue à la suite d'une formation ayant donné lieu à un diplôme². L'une des conditions requises pour bénéficier de l'habilitation préfectorale³ à exercer le service extérieur des pompes funèbres est l'obligation pour les agents de disposer d'une capacité

¹ Proposition de loi d'Yves Daudigny adoptée par le Sénat le 21 mai 2015 et reprise dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, mais dont les dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel car elles ne présentaient aucun lien, même indirect, avec celles figurant dans le projet de loi initial (Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 sur la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté).

² Voir supra.

³ Article L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales.

professionnelle. La disposition de la proposition de loi introduirait donc une distorsion entre les agents des régies, associations ou entreprises, obligés d'être diplômés pour exercer leur profession, et les officiers de l'état civil, qui pourraient conduire une cérémonie d'obsèques sans diplôme ni habilitation en la matière.

De plus, le fait que l'officier de l'état civil préside la cérémonie ne conduirait pas automatiquement à la diminution du coût des obsèques. En effet, le rôle du maître de cérémonie est de prévoir toute la logistique, à savoir la mise à disposition de véhicules adaptés pour le transport du cercueil, la mise à disposition de porteurs et le déroulement des obsèques. Le coût de l'organisation des obsèques sera davantage dépendant du nombre de personnes présentes dans l'assistance, impliquant la mise à disposition de plus ou moins de personnels pour l'accueil, la présentation des condoléances aux familles...

Par ailleurs, il est possible de s'interroger sur la latitude laissée aux élus de refuser de procéder à une cérémonie civile. Sur quels critères pourraient-ils accepter de présider une telle cérémonie pour certaines familles et pas pour d'autres ? L'éventuel refus de l'officier de l'état civil pourrait être interprété comme une rupture d'égalité ou une discrimination. Les petites communes pourraient en outre rencontrer des difficultés d'application, faute d'officier de l'état civil disponible aux horaires des obsèques organisées.

De surcroît, l'ensemble du contentieux relatif aux attributions exercées par les officiers de l'état civil relève du juge judiciaire, puisqu'il agit sous le contrôle du procureur de la République. Il pourrait donc en résulter une complexité du contentieux afférent aux funérailles républicaines : compétence du juge administratif pour la décision de mise à disposition de la salle et du juge judiciaire pour l'intervention de l'officier de l'état civil.

D. UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES COMMUNES SUSCEPTIBLE DE PORTER ATTEINTE À LEUR LIBRE ADMINISTRATION ?

Les communes qui disposent d'une salle communale adaptable seraient contraintes de la mettre à disposition sur demande, à titre gratuit. Elles devraient donc prendre à leur charge les coûts d'entretien afférents dont la compensation n'est pas prévue par le texte proposé. Il s'agit bien d'une nouvelle obligation sans compensation financière, qui serait financée par le contribuable local.

Votre rapporteur s'est interrogé sur la nature de cette nouvelle obligation : s'agirait-il d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétence, justifiant une compensation financière par l'État au titre de l'article 72-2 de la Constitution¹ ?

Le texte initial de la proposition de loi, examiné par la commission des lois de l'Assemblée nationale, prévoyait la compensation de ces nouvelles charges par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement. Le Gouvernement de l'époque a estimé que la mesure ne constituait ni un transfert, ni une création, ni une extension de compétence, et qu'il ne revenait donc pas à l'État de compenser ces nouvelles charges. Votre rapporteur s'interroge toutefois sur cette analyse puisque les dispositions de la proposition de loi conduisent bien à créer une nouvelle obligation pour les communes.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a indiqué qu'il « *serait matériellement impossible d'établir un chiffrage juste et fiable pour toutes les communes* »². La mise à disposition d'une salle adaptable pour l'organisation de funérailles républicaines n'en aurait pas moins un coût : elle mobiliserait du personnel pour l'aménagement, la surveillance et la remise en état de la salle.

L'attribution nouvelle de compétence aux officiers de l'état civil, dont le coût serait tout aussi difficile à estimer, ne pourrait quant à elle faire l'objet d'aucune compensation financière, dans la mesure où ces compétences seraient exercées au nom de l'État. En effet, l'article 72-2 de la Constitution ne s'applique qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel à l'occasion du transfert aux communes de l'enregistrement des pactes civils de solidarité et de changement de prénom³.

E. PRÉFÉRER, À DROIT CONSTANT, L'INCITATION À LA CONTRAINTE

Interrogée par votre rapporteur, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) « *est strictement opposée à ce que la célébration de funérailles républicaines devienne une obligation supplémentaire à la charge de la commune* ». Ainsi, d'une part, « *la mise à disposition d'une salle, lorsque cela est possible, doit relever de la libre administration des communes et de*

¹ « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

² Assemblée nationale, compte rendu intégral de la première séance du mercredi 30 novembre 2016. Ce compte rendu est accessible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170065.asp>

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, considérants 27 à 31.

la décision des élus. Elle peut s'effectuer dans la mesure des possibilités de la commune et des règles d'utilisation des salles communales édictées par le conseil municipal. Elle ne saurait par ailleurs être gratuite par principe » et, d'autre part, « concernant la sollicitation d'un officier de l'état civil pour procéder à une cérémonie civile, à la demande de la famille, la position est négative. L'AMF est totalement opposée à cette nouvelle obligation qui ne rentre pas dans les missions d'un officier de l'état civil ».

Tout en étant favorable au prêt de salles municipales dès lors que cela est possible pour la commune, votre rapporteur ne peut que rejoindre les réserves de l'AMF, eu égard à l'ensemble des écueils de la proposition de loi qui viennent d'être décrits.

Alors que le droit en vigueur permet déjà l'organisation d'obsèques civiles dans des locaux communaux, que le maire peut d'ores et déjà faire une allocution sans pour autant interférer dans la cérémonie d'obsèques elle-même, et que la pertinence de la création d'un nouveau droit opposable n'est attestée par aucun élément objectif, votre rapporteur estime qu'il n'est pas opportun de légiférer sur le sujet, et préconise d'en rester au droit en vigueur. Comme l'Association des maires ruraux de France l'a rappelé lors de son audition, les usages locaux sont très importants en matière d'obsèques, il s'agit donc de faire confiance aux élus et de s'en remettre à l'intelligence territoriale, de façon à ne pas méconnaître la libre administration des communes.

Une initiative du groupe de travail du Conseil national des opérations funéraires (CNOF) pourrait d'ailleurs leur être fort utile : il s'agit de l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques relatif aux cérémonies funéraires, à l'attention des opérateurs funéraires et des élus, destiné à présenter un panorama des différents outils et possibilités existants à droit constant, pour répondre aux besoins des familles souhaitant procéder à un moment de recueillement juste avant l'inhumation ou la crémation.

À l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Grand, votre commission a adopté un **amendement COM-5** de suppression de l'article unique de la proposition de loi.

*

* *

Votre commission n'a pas adopté la proposition de loi n° 170 (2016-2017) instituant des funérailles républicaines.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance publique sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 5 DÉCEMBRE 2018)

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi visant à instituer des funérailles républicaines, que nous examinons aujourd’hui, a été adoptée par l’Assemblée nationale le 30 novembre 2016, sous la précédente législature. Elle était présentée par notre ancien collègue député Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues.

Pour préparer ce rapport, j’ai souhaité entendre très largement les différentes parties prenantes : les associations d’élus, la Fédération Familles de France, les opérateurs funéraires, publics et privés, les représentants des différents cultes, la Fédération nationale de la libre pensée, ainsi que les administrations concernées, à savoir la direction générale des collectivités locales et la direction des affaires civiles et du sceau. Je me suis évidemment entretenu avec le deuxième signataire de la proposition de loi, M. Hervé Féron, qui était aussi rapporteur, au nom de la commission des lois de l’Assemblée nationale.

Je remercie notre collègue Jean-Luc Fichet d’avoir participé aux auditions et le président Jean-Pierre Sueur, avec qui nous avons pu échanger en toute sincérité.

Le principe de liberté de choix des funérailles, entre obsèques civiles ou religieuses, est garanti depuis la fin du XIX^e siècle, avec la loi du 15 novembre 1887 sur la liberté des funérailles. Si les premières tendent à se développer, notamment avec le recours croissant à la crémation plutôt qu’à l’inhumation, les secondes restent largement majoritaires en France en ce qu’elles représentent encore 74 % des obsèques selon une étude de 2016 publiée par le Crédoc, à l’occasion des assises du funéraire qui se sont tenues au Sénat.

Les personnes que j’ai entendues m’ont fait part de l’évolution des prestations proposées par les opérateurs funéraires. Ainsi, les salles des crématoriums sont fréquemment louées pour l’organisation de cérémonies en hommage aux défunts, généralement avant une crémation, plus rarement avant une inhumation. De telles cérémonies sont également organisées dans des chambres funéraires en cas d’inhumation, même si la pratique est moins ancrée que pour la crémation, et les salles sont souvent plus petites.

En outre, les règles actuelles de la domanialité publique permettent déjà l’organisation d’obsèques civiles au sein de bâtiments communaux, lorsque les communes l’autorisent. Il s’agit d’une occupation temporaire du domaine public prévue par l’article L. 2125-1 du code général de la propriété

des personnes publiques, soumise au principe de non-gratuité, sauf exceptions. L'attribution de cette salle relève toutefois de la seule appréciation de la commune. Il arrive même que l'officier de l'état civil s'implique lors de la célébration des obsèques, mais il le fait souvent à titre privé et avec l'accord ou à la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles. Cela reste exceptionnel : pour les funérailles d'une personnalité locale, par exemple.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale a deux finalités. Premièrement, elle tend à imposer aux communes qui disposent d'une « salle adaptable » de garantir l'organisation de « funérailles républicaines » en la mettant à disposition des familles des défunts. Deuxièmement, elle vise à donner à l'officier de l'état civil la faculté de procéder à une cérémonie d'obsèques civiles, dans l'hypothèse où la famille du défunt le requerrait. Même si l'initiative est louable, ce texte se heurte toutefois à de nombreux écueils pratiques et juridiques.

Premier écueil, l'absence de mention expresse de la notion de disponibilité de la salle, qui pourrait conduire à interpréter ces dispositions comme accordant une priorité à la demande de réservation de salle pour des « funérailles républicaines ». Une convention écrite accompagne en principe la mise à disposition d'une salle communale. Cela ne manquerait donc pas de soulever des difficultés en cas de conclusion antérieure d'une telle convention en vue d'un autre usage.

Deuxième écueil, l'absence de définition du caractère « adaptable » de la salle, qui pourrait poser des difficultés d'interprétation et ne manquerait pas de susciter des contentieux devant le juge administratif. Cette adaptabilité comprend-elle d'ailleurs la notion d'accessibilité ?

Troisième écueil, l'absence de mention précise des cas dans lesquels la commune pourrait légitimement refuser la demande de mise à disposition.

Quatrième écueil, l'ambivalence de la notion de « funérailles républicaines ». L'adjectif « républicain » n'a pas de portée juridique et plusieurs représentants des cultes ont ainsi fait remarquer qu'une cérémonie d'obsèques religieuses n'était pas moins républicaine qu'une cérémonie civile. De fait, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, la commune pourrait-elle légitimement refuser la demande d'une famille souhaitant louer une salle pour l'organisation d'obsèques religieuses ? Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, une commune peut mettre à disposition d'une association un local pour l'exercice d'un culte, à condition que ce soit de manière temporaire et que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité. La question se pose d'autant plus que certains opérateurs funéraires m'ont indiqué que cela se faisait déjà.

Cinquième écueil, le coût induit pour les communes, qui devraient mettre à disposition, aménager et entretenir gratuitement, sans compensation financière, une « salle adaptable » pour l'organisation de « funérailles républicaines », alors même que les dispositions prévues auraient une incidence marginale sur le coût global des obsèques. Celles-ci nécessiteraient en effet toujours l'intervention d'opérateurs funéraires habilités à assurer le service extérieur des pompes funèbres.

Sixième écueil, le caractère novateur et même singulier de la nouvelle compétence confiée aux officiers de l'état civil. En effet, la célébration de funérailles républicaines ne relèverait pas du champ traditionnel de leurs missions, en principe toujours en lien avec l'établissement ou la publicité d'un acte de l'état civil, qui crée des droits et obligations. Ainsi, la cérémonie conduite dans le cadre du mariage civil par l'officier de l'état civil fait partie intégrante d'un processus juridique. La comparaison avec d'autres types de cérémonies « laïques » ne m'a pas semblé plus pertinente. À cet égard, le caractère obligatoire du « parrainage républicain » n'est toujours pas consacré par la loi, malgré la volonté commune des deux assemblées. Toutefois, il est notable que, dans la version adoptée lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté – disposition censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif –, la cérémonie du « parrainage républicain » était publique, et l'acte de parrainage aurait été conservé dans un registre spécifique distinct du registre de l'état civil, communicable aux tiers.

En outre, préparer et présider une cérémonie funéraire ne s'improvise pas.

En l'état actuel du droit, les fonctions d'un officier de l'état civil ne le qualifient pas pour exercer celles de « maître de cérémonie », qui nécessitent d'avoir suivi une formation sanctionnée par un diplôme. L'une des conditions requises pour bénéficier de l'habilitation préfectorale à exercer le service extérieur des pompes funèbres est l'obligation pour les agents de disposer d'une capacité professionnelle. La disposition prévue introduirait donc une distorsion entre les agents des régies, associations ou entreprises de pompes funèbres, obligés d'être diplômés pour exercer leur profession, et les officiers de l'état civil, qui pourraient conduire une cérémonie d'obsèques sans diplôme ni habilitation en la matière.

Par ailleurs, il est possible de s'interroger sur la latitude laissée aux élus de refuser de procéder à une cérémonie civile. Sur quels critères pourraient-ils accepter de présider une telle cérémonie pour certaines familles et pas pour d'autres ? L'éventuel refus de l'officier de l'état civil pourrait être interprété comme une rupture d'égalité ou une discrimination. Les petites communes pourraient, en outre, rencontrer des difficultés d'application, faute d'officier de l'état civil disponible aux horaires des obsèques organisées.

De surcroît, l'ensemble du contentieux relatif aux attributions exercées par les officiers de l'état civil relève du juge judiciaire, puisqu'il agit sous le contrôle du procureur de la République, alors que le contentieux de la mise à disposition de salles municipales relève de la compétence du juge administratif.

Je partage l'objectif recherché par les auteurs de la proposition de loi. Il importe en effet de prendre en considération le développement des obsèques civiles et le souhait des défunts ou de leurs familles d'organiser une cérémonie qui soit solennelle ou même spirituelle, sans pour autant être religieuse.

Toutefois, aucune évaluation précise ne permet actuellement d'identifier des difficultés particulières et des besoins non satisfaits.

D'après les éléments que j'ai recueillis, nombre de communes mettent d'ores et déjà à disposition une salle, lorsqu'elles en disposent, pour l'organisation d'obsèques civiles, dans le respect des règles de la domanialité publique précitées, et les conditions de cette mise à disposition ne semblent pas poser de difficulté particulière. Il ne me semble donc ni nécessaire ni même utile de légiférer sur le sujet, dès lors que le droit en vigueur permet déjà l'organisation d'obsèques civiles par les communes et que la création d'une nouvelle obligation à leur charge, sans compensation financière, ne s'impose pas.

Les associations d'élus que j'ai consultées m'ont fait part de leur ferme opposition à ces dispositions. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), pour ne citer qu'elle, est ainsi « opposée à ce que la célébration de funérailles républicaines devienne une obligation supplémentaire à la charge de la commune. » Elle considère que « la mise à disposition d'une salle, lorsque cela est possible, doit relever de la libre administration des communes et de la décision des élus. Elle peut s'effectuer dans la mesure des possibilités de la commune et des règles d'utilisation des salles communales édictées par le conseil municipal. Elle ne saurait par ailleurs être gratuite par principe ». De même, « concernant la sollicitation d'un officier de l'état civil pour procéder à une cérémonie civile, à la demande de la famille, la position est négative. L'AMF est totalement opposée à cette nouvelle obligation qui ne rentre pas dans les missions d'un officier de l'état civil ».

Pour l'ensemble de ces raisons, je propose à notre commission de ne pas adopter la proposition de loi. En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance porterait alors sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. - Je remercie le rapporteur d'avoir procédé à un examen approfondi de l'article unique de cette proposition de loi. Il y a, d'un côté, une question de principe et, de l'autre, l'analyse du texte.

D'une part, nous ne connaissons aucun exemple d'un conflit né à la suite d'un refus d'organiser une cérémonie civile dans une salle municipale pour accompagner une famille en deuil. Nous sommes en train non pas de traiter un problème, mais d'affirmer une position de principe symbolique – ou de ne pas l'afficher –, et de déterminer si cela justifie une injonction à agir de la commune. D'autre part, les arguments avancés par le rapporteur ont trait à la densité juridique de la disposition proposée, qui pose un certain nombre de problèmes techniques. Si notre assemblée devait s'orienter vers l'adoption d'un tel texte, ce ne pourrait être qu'en l'amendant profondément, notamment en prévoyant non pas une obligation, mais une faculté de mettre une salle communale à disposition, en revenant sur le principe de gratuité et en définissant mieux le rôle du maître de cérémonie assuré par l'officier de l'état civil.

Ce type de texte permet de faire émerger un débat, qui peut aboutir à un consensus sur une démarche de tolérance et de bienveillance à l'égard des familles. C'est ainsi que notre collègue l'a abordé.

M. Alain Richard. – J'ai particulièrement apprécié le moment où le rapporteur a indiqué qu'il était favorable à l'objet de la proposition. Qu'en aurait-il été s'il s'y était opposé ?

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale est très imparfait. Notre mission est d'améliorer la législation plutôt que de l'exterminer. Je pensais qu'il était à la portée de l'excellent juriste qu'est notre rapporteur de fournir des modifications, des perfectionnements à ce texte pour le rendre compatible avec tous les principes qu'il a doctement énoncés. J'en conclus qu'il lui semble impossible de prévoir une obligation encadrée et pondérée, dans le respect du code général de la propriété des personnes publiques, en vue de faciliter la demande des familles non croyantes ou d'offrir un local de célébration pour les religions minoritaires. Or il ne serait pas impossible d'adopter un dispositif facilitant l'organisation de telles cérémonies civiles sans surcharger de façon insupportable les finances des collectivités locales.

M. Philippe Bas, président. – Il vous appartient de faire en sorte que le reproche que vous adressez au rapporteur ne vous soit pas opposé.

M. Alain Richard. – Je ne lui ai fait que des compliments.

M. Philippe Bas, président. – Vous pourrez amender ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'exprime au nom de notre ami Jean-Luc Fichet, retenu dans le Finistère, qui est très attaché à ce texte et pratique ces cérémonies dans sa commune.

Nous pensions que ce texte avait quelque chance d'être adopté conforme... Nous en sommes loin. Pourtant, tous les groupes de notre assemblée ont adopté le texte concernant le parrainage républicain, qui a d'ailleurs été intégré dans l'excellent projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Cette disposition n'a pas prospéré parce que le Conseil

constitutionnel a jugé qu'elle était sans rapport avec le texte, un point que l'on pourrait d'ailleurs contester.

Pour ma part, je pense aux questions pratiques. Les obsèques religieuses ont le plus souvent lieu dans des lieux religieux ; les crémations se déroulent dans des crématoriums, où les salles sont souvent trop petites ; quant aux inhumations civiles, elles se tiennent au milieu du cimetière. D'où l'idée simple de viser chaque commune, dès lors qu'elle dispose d'une salle municipale adaptable – dans le cas contraire, on demandera à une autre commune.

M. Philippe Bas, président. – Vous dites que le texte ne prévoit pas l'obligation d'organiser ce type de cérémonie quand la commune n'a pas de salle « adaptable ». Les auteurs du texte ont voulu donner un pouvoir discrétionnaire au maire...

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous dites cela avec quelque ironie, mon cher collègue et président...

M. Philippe Bas, président. – C'est vrai.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais c'est du bon sens.

Vous avez ajouté, monsieur le rapporteur, qu'il était difficile de comprendre le terme « adaptable » : il faut tout simplement que la salle soit appropriée pour organiser des obsèques. Vous avez parlé de la gratuité. C'est bien sûr une dérogation, mais de nombreuses mairies estiment qu'il est normal de faire ce geste à l'égard des familles endeuillées. Quant à l'officier de l'état civil, il peut procéder à une cérémonie civile – ce n'est pas une obligation, c'est une faculté. Je rappelle, mes chers collègues, que le parrainage républicain se déroule dans des locaux municipaux, avec la présence obligatoire d'un officier de l'état civil.

Nous craignons que ce texte, même amendé, ne revienne pas au Sénat et qu'il soit, selon la formule habituelle, ...

Mme Françoise Gatel. – Enterré.

M. Jean-Pierre Sueur. – En effet. Or, vous le savez, de nombreux concitoyens attendent ce texte. (*Protestations*) Un certain nombre de nos concitoyens, disais-je, l'attendent.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que tous nos collègues sont favorables à ce que les communes acceptent de mettre à la disposition des familles, quand elles le demandent, une salle communale pour organiser de telles cérémonies civiles. Telle est d'ailleurs la pratique de nos élus – heureusement ! Mais la commission des lois doit se poser la question de savoir si ce texte est nécessaire et approprié dans sa rédaction.

M. François Bonhomme. – Le titre de la proposition de loi a une couleur III^e République, avec une déclinaison, fût-elle, symbolique de la panoplie républicaine. Il est étonnant de prévoir une nouvelle obligation pour les communes, alors que les maires ne font aujourd'hui aucune difficulté pour mettre à disposition une salle communale afin d'organiser une cérémonie funéraire. Créer cette obligation les mettrait en difficulté. La circonstance n'aide pas parfois à la compréhension mutuelle. Il pourrait y avoir des discussions sur le caractère adaptable de la salle. Et, je le répète, cette réalité est consacrée par la jurisprudence. Qu'apporte ce texte, hormis le tropisme du symbolique, qui sature la vie politique et, singulièrement, le Parlement ? On veut du symbolique partout, moyennant quoi on finit par l'affaiblir.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne m'attendais pas à ce type de discussions. Outre le fait de discuter du caractère obligatoire ou non de la mise à disposition d'une salle communale, je pensais que les choses allaient de soi. Personnellement, je me serais rallié aux amendements visant à rendre cette mise à disposition facultative. On fait beaucoup d'histoires pour rien. Comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur, prenons modèle sur le parrainage républicain – certains parlent même de « baptême républicain » –, qui donne toute satisfaction. Toutes les raisons juridiques avancées finissent par me rendre soupçonneux et méfiant.

Le Sénat ne se distinguerait pas en renvoyant d'un revers de main une telle proposition. Aussi, je vous propose un amendement, en vue d'apporter une réponse.

M. Philippe Bas, président. – Mon cher collègue, vous pourrez présenter votre amendement en séance publique, car le délai limite des amendements en commission est dépassé. Mais dites-nous ce que vous voudriez proposer.

M. Pierre-Yves Collombat. – « Chaque commune peut mettre à disposition des familles qui le demandent un local pour l'organisation de funérailles républicaines. Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, cette mise à disposition est gratuite. La commune apporte son concours à l'organisation de ces funérailles dans les conditions qu'elle juge possibles. »

M. Philippe Bas, président. – Cette proposition méritera discussion. Toutefois, si une disposition législative prévoit que les communes pourront proposer un local, cela signifie *a contrario* que celles qui l'ont proposé jusqu'à ce jour l'ont fait en toute irrégularité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Monsieur le président, faites-moi grâce de ces arguties ! Notre législation regorge de dispositions contenant le terme : « peut ».

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d’avoir qualifié d’« argutie » l’énoncé d’une règle de droit que je croyais solidement établie, mais votre proposition est intéressante et méritera d’être étudiée le cas échéant pour la séance.

M. Alain Marc. – Au sein de notre groupe, nous sommes nombreux à être ou avoir été des élus locaux. Il nous semble superflu de légiférer dans cette matière. Des communes prêtent des salles même pour des obsèques religieuses liées à des personnalités importantes de la commune pour permettre à tous d’y assister, certaines religions interdisant en effet à leurs adeptes d’entrer dans les églises. Ne saturons pas l’espace politique.

M. André Reichardt. – Moi aussi, je me suis interrogé sur le fait de savoir si cela correspondait aux attentes de nos concitoyens. Je ne crois pas avoir entendu de gilets jaunes le réclamer...

M. Pierre-Yves Collombat. – Certainement pas en Alsace-Moselle...

M. André Reichardt. – J’identifie trois griefs : l’obligation pour la commune, la faculté pour l’officier de l’état civil de présider cette cérémonie et le coût que cela représenterait. J’ai donc déposé quatre amendements pour y remédier. Mais je suis favorable à la proposition du rapporteur de ne pas en débattre en commission. Si nous le faisons, il faudrait remplacer l’obligation pour les communes par une faculté, supprimer la faculté offerte à l’officier de l’état civil de présider la cérémonie et prévoir un financement par l’État.

Mme Françoise Gatel. – Saluons le travail du rapporteur sur une question grave. La loi n’a pas vocation à dire que les choses sont possibles ; son rôle est de déterminer un cadre obligatoire. Ne mettons pas les maires en difficulté. Ils sont souvent aux prises avec des familles en situation de détresse émotionnelle. Ils auraient beaucoup de difficultés à leur dire qu’ils ne peuvent pas libérer une salle. Les familles attendent un peu de solennité et auront forcément tendance à requérir les maires pour présider les cérémonies.

Nous devons bien évidemment respecter les choix personnels de chacun, notamment aux moments très forts de la vie. Mais on ne peut attendre de la République qu’elle mette en œuvre les moyens pour l’application de ces choix. Les crématoriums fournissent déjà des salles...

M. Pierre-Yves Collombat. – ... en les faisant payer.

Mme Françoise Gatel. – Je doute que les mairies les mettent gratuitement à disposition, compte tenu du coût que cela représente.

Mme Brigitte Lherbier. – À Tourcoing, un président de club de football a organisé les funérailles d’un de ses compatriotes dans la salle de sport municipale pendant les heures de cours des enfants. Il n’avait pas trouvé d’autre salle. Cela a été signalé par les habitants. Il a été licencié et les

enfants n'ont plus, aujourd'hui, cette activité. Le sujet est très sensible. On a fermé les yeux et on a beaucoup de soucis.

M. Loïc Hervé, rapporteur. - Je suis très attaché au caractère normatif de la loi. Si nous y dérogeons, le risque est de remplir le code général des collectivités territoriales de facultés diverses et variées, de droit mou. La proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale est très imparfaite. M. Sueur m'enjoint de l'améliorer. L'eussé-je fait, j'aurais été conduit à produire un texte beaucoup moins normatif. Mais l'objectif du groupe socialiste et républicain semble être un vote conforme...

Il n'y a pas de bonne solution. J'ai donc proposé de ne pas apporter ici de modification et de laisser le débat avoir lieu en séance publique. Il est impossible de distinguer aussi facilement que les auteurs de la proposition de loi semblent le croire des obsèques religieuses de celles qui ne le seraient pas. Les obsèques qui ne sont pas assurées par les grandes religions françaises peuvent ne pas être dépourvues de caractère spirituel. Dans notre société sécularisée, nos concitoyens ont souvent une spiritualité à la carte. M. Bonhomme a eu raison de parler de symboles. Il faut toucher à cela d'une main tremblante.

Par ailleurs, oui, la question financière est importante ; mais il n'est pas évident de l'aborder car nous ne disposons d'aucune définition du besoin. La Fédération nationale de la libre pensée elle-même s'oppose à une mise à disposition gratuite, et ne voyait pas pourquoi on créerait une obligation nouvelle pour les communes sans compensation financière.

M. Pierre-Yves Collombat. - Un récent rapport du Conseil d'État sur le sujet fait l'éloge du droit mou... Soyons modernes, rajeunissons le droit ! C'est le dernier vice-président du Conseil d'État qui nous y encourage ! (*Sourires*)

Je ne suis pas opposé à ce que nous réservions le débat en séance publique. Pour ma part, je remplacerais volontiers la notion de « funérailles républicaines » par celle de « funérailles laïques », plus proches de ce que nous visons. Il est légitime de vouloir donner de la solennité à des événements de la vie, sans avoir à le faire dans un cadre religieux, à l'image du parrainage républicain.

M. Philippe Bas, président. - Je suis d'accord pour rajeunir le droit, mais pas pour l'affaiblir.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. Loïc Hervé, rapporteur. - L'amendement COM-5 supprime l'article unique de la proposition de loi. Il poursuit le même objectif que le mien, mais par d'autres moyens. Avis favorable. S'il était adopté, les autres amendements deviendraient sans objet et si leurs auteurs le souhaitent, ils

pourraient les déposer de nouveau en séance parce que nous discuterons du texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Qu'en pensez-vous, chers collègues ?

M. Pierre-Yves Collombat. – À bas la calotte !

L'amendement COM-5 est adopté et l'article unique est supprimé. Les amendements COM-1, COM-6, COM-2 et COM-4 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article unique

L'amendement COM-3 devient sans objet.

La proposition de loi n'est pas adoptée par la commission.

M. Philippe Bas, président. – Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. GRAND	5	Suppression de l'article unique de la proposition de loi visant à instituer des funérailles républicaines	Adopté
M. REICHARDT	1	Substitution d'une faculté à l'obligation de mise à disposition d'une salle municipale « adaptable » pour l'organisation de « funérailles républicaines »	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	6	Versement d'une redevance en contrepartie de la mise à disposition de la salle en lieu et place du principe de gratuité	Satisfait ou sans objet
M. REICHARDT	2	Suppression de la nouvelle mission de célébration d'une cérémonie civile confiée à l'officier de l'état civil	Satisfait ou sans objet
M. REICHARDT	4	Compensation de la charge nouvelle pour les communes par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement gagée	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article unique			
M. REICHARDT	3	Compensation de la charge nouvelle pour les communes par un prélèvement sur recettes gagé	Satisfait ou sans objet

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Hervé Féron, auteur-deuxième signataire et rapporteur de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, maire de Tomblaine

Direction des affaires civiles et du sceau (DACs) - Ministère de la justice

Mme Corinne Doublein, adjointe au chef du bureau du droit des personnes et de la famille

Direction générale des collectivités locales (DGCL) - Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Mme Cécile Raquin, directrice générale adjointe

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales (CIL)

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, chef du bureau des services publics locaux (CIL 3)

Mme Magali Novis, adjointe au chef de bureau CIL3

Mme Myriam Jacquet, attachée au bureau CIL3

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)

Mme Agnès Lebrun, vice-présidente de l'AMF, maire de Morlaix

Mme Geneviève Cerf-Casau, responsable du service administration et gestion

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Vanik Berberian, président

Fédération nationale de la libre pensée (FNLP)

M. Christian Escheyne, vice-président

Mme Sylvie Midavaine, trésorière

Fédération nationale Familles de France

Mme Christiane Brand, administrateur national

Représentants des pompes funèbres

Confédération des professions du funéraire et de la marbrerie

M. Michel Marchetti, co-président

M. Richard Feret, directeur général délégué

Union du Pôle funéraire public

M. Jean-Marc Corgier, vice-président, directeur général de la SEM de Grenoble

M. Patrick Lerognon, futur secrétaire général

Fédération française de crémation

Mme Frédérique Plaisant, présidente

M. Jo Le Lamer, chargé de communication, président honoraire

Fédération française des pompes funèbres

M. Alain Hoffarth, co-président

M. Jean-François Soulier, administrateur

Représentants des cultes

Grand Rabbinate de France

Rabbin Mosché Taïeb

Conseil français du culte musulman

M. Ahmet Ogras, président

Conférence des Évêques de France

Mgr Pascal Delannoy, vice-président, évêque de Saint-Denis

Fédération protestante de France

M. Georges Michel, secrétaire général

Assemblée des Évêques orthodoxes de France

Archiprêtre Serge Sollogoub

Union bouddhiste

Mme Katia Robel, administratrice, révérende

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Résultat des travaux de la commission en première lecture
—	—	—	—
	<p align="center">Proposition de loi instituant des funérailles républicaines</p>	<p align="center">Proposition de loi instituant des funérailles républicaines</p>	<p align="center">Résultat des travaux de commission</p>
	<p align="center">Article unique</p> <p>I. – L'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>I. – Le chapitre III du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 3 ainsi rédigée :</p>	<p align="center"><i>Réunie le mercredi 5 décembre 2018, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 170 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, instituant des funérailles républicaines.</i></p>
	<p align="center">« Chaque commune, dès lors qu'elle dispose d'une salle municipale adaptée, met celle-ci gratuitement à disposition des familles qui le demandent et garantit ainsi l'organisation de funérailles républicaines qui leur permettront de se recueillir. À la demande de la famille du défunt, un représentant de la commune, officier d'état civil, procède à une cérémonie civile. »</p>	<p align="center">« Section 3</p> <p align="center">« <i>Funérailles républicaines</i></p> <p align="center">« Art. L. 2223-52. – Chaque commune, dès lors qu'elle dispose d'une salle municipale adaptable, met celle-ci à disposition des familles qui le demandent et garantit ainsi l'organisation de funérailles républicaines qui leur permettront de se recueillir. Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, cette mise à disposition est gratuite. À la demande de la famille du défunt, un officier de l'état civil de la commune peut procéder à une cérémonie</p>	<p align="center"><i>En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Résultat des travaux de la commission en première lecture
	<p>II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p>civile.</p> <p>« Le premier alinéa du présent article s'applique aux familles des personnes mentionnées à l'article L. 2223-3 du présent code. »</p> <p>II. – (<i>Supprimé</i>)</p>	