

RAPPORT

**AUDIT DE L'ORGANISATION ET DU CONTROLE
DES OPERATIONS D'EXHUMATION ADMINISTRATIVE**

- février 2014 -

N° 12-31

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur Général

[.....], chargée de mission

[.....], chargée de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	4
1. CADRE GÉNÉRAL	6
1.1. Les cimetières parisiens	6
1.2. Le cadre juridique	9
1.2.1. L'obligation pour les communes de disposer d'un cimetière pourvu de certains éléments matériels et notamment d'un ossuaire	9
1.2.2. La fonction de l'ossuaire du Père Lachaise dans le traitement des restes mortels issus des exhumations	10
1.2.3. Les missions confiées au gestionnaire du crématorium du Père Lachaise	11
1.2.4. Le droit à une sépulture	11
1.2.5. Les concessions funéraires	12
1.2.6. Les reprises de concessions	13
1.2.7. Les exhumations « familiales » et « administratives »	14
1.3. L'organisation administrative des cimetières et du secteur funéraire parisien ...	15
1.3.1. Un rattachement ancien au secteur des espaces verts et de l'environnement	15
1.3.2. L'organisation en huit conservations	17
1.3.3. Les ressources humaines	18
1.3.4. De nombreux intervenants en liaison avec le secteur funéraire	21
2. LES EXHUMATIONS ADMINISTRATIVES A PARIS	24
2.1. Les données quantitatives relatives aux opérations d'exhumation administrative	25
2.1.1. Des statistiques manquant de fiabilité et qui ne retracent pas toutes les données nécessaires à la gestion des exhumations	25
2.1.2. L'évolution globale de l'activité d'exhumation administrative	26
2.1.3. De grandes différences entre les cimetières intra-muros et extra-muros	28
2.1.4. La progression de la mécanisation des creusements	30
2.2. La conduite des opérations d'exhumation administrative	31
2.2.2. Les découvertes d'objets à l'occasion des exhumations administratives	34
2.2.3. Le transfert à l'ossuaire	42
2.2.4. Un traitement des cendres après crémation non-conforme à la décence requise	43
2.3. Des phases insuffisamment assurées et des facteurs de lenteur ou de disparités des pratiques	44
2.3.1. Des fiches juridiques imprécises ou pas à jour	44
2.3.2. Des notes de services peu explicites dans leur finalité ou leur contenu	46
2.3.3. Un corpus d'instructions en direction des fossoyeurs et agents de surveillance à constituer	46
3. CONCLUSION	49
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	53
LISTE DES ANNEXES	87

NOTE DE SYNTHÈSE

Le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de procéder à un audit portant sur l'organisation du travail des agents des cimetières lors des exhumations administratives et sur l'existence et l'application de mesures de contrôle destinées à prévenir tout risque d'atteinte à l'intégrité des corps et des biens des défunts.

Le segment particulier des exhumations (et des inhumations) comporte des règles ayant trait au respect de la personne humaine et de la décence, sanctionnées pénalement, qui ne font pas l'objet d'une formalisation par le service dans un format accessible et « opposable » aux agents censés s'y conformer.

Le caractère éparpillé des notes de service, essentiellement accessibles, à l'échelon élémentaire des fossoyeurs, par l'affichage dans les locaux sociaux et par les instructions verbales de la maîtrise, est insuffisant pour fonder une application rigoureuse des consignes et permettre une répression sans faiblesse des comportements incorrects.

Les rapporteurs n'ont pas mis en évidence de comportements répréhensibles, mais constaté des diversités d'information et de compréhension de la législation par les acteurs, auxquelles il convient de remédier.

En dépit de la présence d'agents de surveillance lors des exhumations, la maîtrise des risques liés à ces opérations apparaît globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne que sont l'environnement de contrôle (lié à la diffusion des valeurs), l'évaluation des risques, la matérialisation factuelle des contrôles, l'information et la communication, et enfin le pilotage.

Plus largement, même s'il s'agit d'un aspect limité de l'activité du service, son examen révèle les graves imperfections du dispositif de formalisation et de transmission des instructions que les rapporteurs estiment constituer un véritable problème de contrôle interne, voire de gouvernance, et conduit à préconiser une réflexion plus globale sur l'organisation et le pilotage du service des cimetières.

La nouvelle réglementation, renforce l'esprit des textes antérieurs en précisant notamment les dispositions éthiques à observer dans le traitement des restes mortels. Ainsi, les principes déontologiques de respect, de dignité et de décence établis de longue date envers les restes mortels exhumés, s'appliquent-ils sans distinction aux restes mortels des personnes incinérées, que sont les cendres.

A cet égard les rapporteurs sont amenés à formuler deux observations majeures :

De manière fréquente, les opérations d'exhumation donnent lieu à la découverte d'ossements épars, provenant d'inhumations antérieures à l'attribution de la concession reprise. Ces ossements sont regroupés dans de grands reliquaires qui font l'objet d'une crémation. Ils doivent être traités avec décence lors de leur translation. Certaines pratiques constatées par les rapporteurs sont à amender.

Concernant le traitement des cendres des restes mortels incinérés après une exhumation administrative, l'esprit de la loi est de procéder à la dispersion dans le cimetière où les défunts ou à tout le moins leur famille avaient choisi qu'ils reposent. L'enfouissement en tranchée de ces cendres sous forme de calcins au cimetière de Thiais ne paraît pas conforme à l'esprit de la loi et une alternative plus décente doit être trouvée. Cette solution est à mettre en regard de la constitution d'ossuaires supplémentaires.

A l'occasion de leurs investigations, les rapporteurs ont recueilli de nombreuses informations sur l'activité du secteur funéraire parisien et sur le processus de reprise des concessions ; au regard des enjeux liés au contexte de rareté des concessions dans les cimetières intra-muros de la Capitale, il a paru utile de rendre compte dans une annexe spécifique de ces informations ainsi que des questions et observations qu'elles suscitent.

INTRODUCTION

*« O, Mort, nous te rendons grâce des lumières
que tu répands sur notre ignorance »*

Bossuet

Par lettre de mission en date du 7 décembre 2012, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de procéder à un audit portant sur l'organisation du travail des agents des cimetières lors des exhumations administratives et sur l'existence et l'application de mesures de contrôle destinées à prévenir tout risque d'atteinte à l'intégrité des corps et des biens des défunts.

1 - Contexte et périmètre de la mission

Cette mission fait suite à l'interpellation et la mise en examen en novembre 2012 de trois fossoyeurs du cimetière de Pantin du fait de vol et de viol de sépultures¹.

Les éléments limités dont disposent les rapporteurs, à raison du secret de l'instruction, donnent à penser qu'il s'agit de faits commis en dehors du service, de nuit, sur des sépultures sur lesquelles il n'était pas programmé d'exhumations.

Il n'appartient pas à l'Inspection générale d'établir ces faits ou de concourir à l'instruction, menée par un magistrat du parquet de Bobigny avec les services de police.

Ces événements ont amené la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) à provoquer la réunion de groupes de travail associant administratifs de l'échelon central, administratifs du service des cimetières et conservateurs de cimetières pour réfléchir sur les problématiques des ressources humaines et les procédures au sein du service des cimetières en liaison avec les opérations funéraires. Les groupes sont invités à formuler des préconisations, à les prioriser avec identification des délais et des contributeurs. Ce travail est mené parallèlement aux diligences de l'Inspection générale.

Le propos de la mission est d'étudier l'organisation matérielle et administrative du travail dans les cimetières, concernant les exhumations administratives.

Les exhumations familiales (autorisées dans le ressort parisien par la Préfecture de Police et surveillées par un officier de police judiciaire) et les exhumations judiciaires (ordonnées par un magistrat et surveillées par des personnels de police) n'entrent pas dans le champ de la mission.

Outre l'organisation du travail des agents lors des exhumations, la lettre de mission vise la vérification des mesures de contrôle destinées à prévenir tout risque d'atteinte à l'intégrité des corps ou des biens.

Les nécessités de la compréhension du sujet et l'appréhension de ses problématiques justifient un périmètre de questionnement plus étendu que le strict sujet des vols et violations de sépultures. Il renvoie, en toute hypothèse à la méthode d'organisation du service, qui n'est pas spécifique à ce seul sujet.

¹ Les deux chefs de mise en examen ont été retenus pour un des fossoyeurs, pour les deux autres, seuls les faits de vol ont été retenus.

2 - Objectifs de la mission

La mission n'a pas pour but d'établir les faits ni de concourir à l'enquête sur son fait générateur (les événements survenus à Pantin) qui fait l'objet d'une instruction judiciaire, avec laquelle elle ne doit pas interférer.

L'objectif des auditeurs a été :

- d'avoir une appréhension précise de la conduite des opérations d'exhumations administratives dans leur dimension :
 - ✓ domaniale : l'exhumation administrative fait suite à une procédure de reprise liée à l'expiration de la concession (si elle est temporaire) ou à une situation d'abandon ou de péril (s'il s'agit d'une concession perpétuelle) ;
 - ✓ technique : l'exhumation administrative doit être menée dans des conditions garantissant le respect dû aux défunts, l'hygiène ;
 - ✓ morale : respect du principe de décence et des dispositions civiles et pénales s'appliquant en la matière.
- d'évaluer l'existence et la qualité du contrôle interne visant à garantir l'atteinte des objectifs techniques et moraux et les moyens de la conforter et l'améliorer ;
- d'identifier les lacunes éventuelles de la chaîne hiérarchique, de nature à permettre la survenance de comportements non-conformes à la réglementation ou aux intérêts municipaux.

3 - Moyens et méthodes d'investigation

La démarche des rapporteurs repose sur des entretiens effectués sur place, principalement avec les conservateurs des cimetières en y associant, pour approfondissement, les chefs fossoyeurs et agents chefs de surveillance.

A cette occasion ont été visités dans la mesure du possible les locaux techniques et les locaux sociaux.

Un panel de cinq conservations (sur huit) suffisamment diversifié (intra/extra muros, cimetières dits de caveaux/de terrasse) et représentant près de 80% des concessions parisiennes, a été retenu : Montparnasse, Montmartre, Bagneux, Thiais et naturellement Pantin. Il a été également jugé utile de visiter l'équipement central que constitue l'ossuaire du Père Lachaise en présence du chef fossoyeur et de deux agents chefs du site.

Au sein du service des cimetières ont été rencontrés le chef du service, le chef du bureau des concessions, la conservatrice du patrimoine.

Ces entretiens ont été complétés par des entretiens avec la direction des affaires juridiques (DAJ), les services centraux de la DEVE (SRH, SAJ), l'Atelier parisien d'urbanisme (aspects prospectifs sur la gestion des cimetières, dimension métropolitaine), la Société d'économie mixte Services funéraires de la Ville de Paris (crémation des restes exhumés).

Des éléments de benchmark de quelques collectivités ont été collectés.

A l'occasion de leurs investigations, les rapporteurs ont recueilli de nombreuses informations sur l'activité du secteur funéraire parisien et sur le processus de reprise des concessions ; au regard des enjeux liés au contexte de rareté des concessions dans les cimetières intra-muros de la Capitale, il a paru utile de rendre compte dans une annexe spécifique de ces informations ainsi que des questions et observations qu'elles suscitent.

1. CADRE GENERAL

1.1. Les cimetières parisiens

Depuis les années trente, la Ville de Paris dispose de vingt cimetières. Dotée de quatre cimetières au début du XIXe siècle², l'extension des limites de Paris en 1860³ entraîne l'annexion de dix⁴ anciens cimetières de village de petite taille. Cet ensemble constitue la situation actuelle des quatorze cimetières Parisiens situés dans les limites du périphérique (intra-muros). Les six autres nécropoles⁵ sont implantées hors Paris (extra-muros) et leur création s'étale de 1860 à 1929. Cette présence hors des limites de la Ville est une des nombreuses conséquences historiques du statut particulier de Paris et de son organisation administrative dont la gestion était largement confondue avec celle de la Préfecture de la Seine.

A contrario, il existe dans Paris cinq cimetières qui n'appartiennent pas à la Ville. Quatre sont des cimetières communaux de collectivités limitrophes⁶, et celui de Picpus, est un site privé.

Les cimetières gérés par la Ville de Paris, couvrent 422 hectares (22 % intra-muros) dont 73 sont traités sous forme d'espaces verts.

En décembre 2012⁷, le nombre total des concessions était de 634 249 (il s'agit d'une évaluation) dont près de 25 % localisées intra-muros, le solde se répartissant comme suit : 41 % en Seine-St-Denis, 41 % dans le Val-de-Marne et 18 % dans les Hauts-de-Seine.

De par leur histoire, chacun possède des particularités marquées, du fait de son patrimoine architectural et/ou végétal, parfois précieux, qui nécessite un entretien continu et donne aussi lieu à un investissement conséquent de la collectivité, pour l'amélioration de l'environnement paysager et pour la restauration de certaines sépultures représentant un intérêt culturel historique, artistique ou architectural.

Les cimetières de Pantin et de Thiais sont les plus grands cimetières en activité en France et parmi les plus importants d'Europe de par leur superficie et leur activité funéraire. Avec celui de Bagneux, ils offrent, selon les sites, des jardins à la française, des grandes allées plantées, une végétation luxuriante, des arbres fruitiers, qui abritent de nombreux oiseaux et des écureuils.

Quant aux cimetières intra-muros, ils offrent à la fois le charme des nécropoles des villages ayant rejoint Paris en 1860 et celui des grandes nécropoles de Montparnasse, Montmartre et Père-Lachaise qui accueillent plusieurs millions de visiteurs chaque année.

Les vingt sites sont regroupés en huit unités de gestion appelées « conservations ». Selon leur importance, une conservation a la responsabilité d'un ou plusieurs cimetières.

Les statistiques détaillées des activités concurrentielles du service figurent en annexe 3.

² Dans les faits, seul le cimetière du Calvaire était situé dans l'enceinte de Paris, Montmartre, Montparnasse et le Père-Lachaise bien qu'extra-muros étaient destinés aux défunts parisiens.

³ Cf. loi du 16 juin 1859.

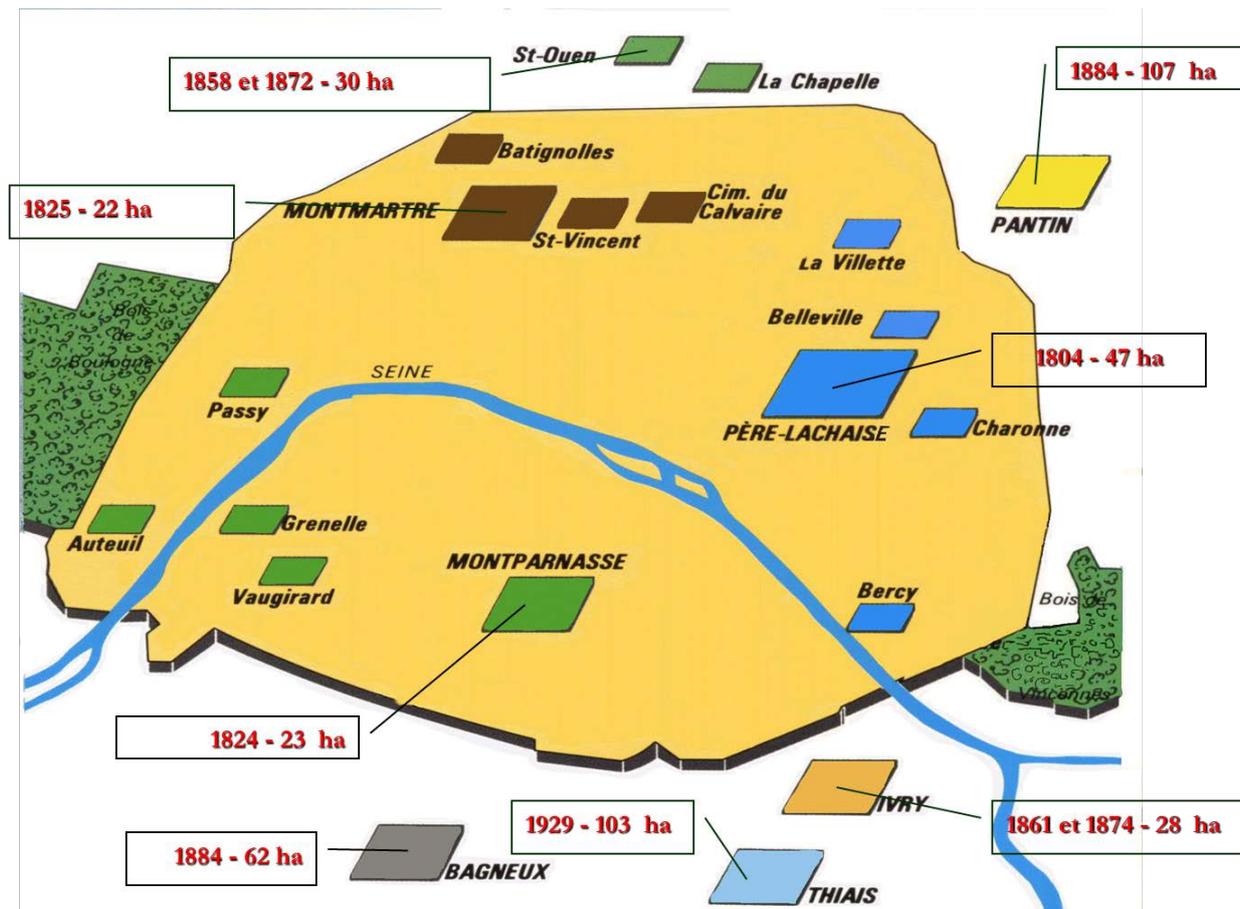
⁴ Auteuil, Batignolles, Belleville, Bercy, Charonne, Grenelle, Passy, Saint-Vincent, Vaugirard, La Villette.

⁵ Bagneux, Ivry, La Chapelle, Pantin, Saint Ouen, Thiais.

⁶ Charenton-le-Pont (cimetière Ancien), Charenton-le-Pont (cimetières Valmy), Gentilly, Montrouge.

⁷ Cf. source DEVE-service des cimetières : Chiffres clés des cimetières décembre 2012.

Figure 1 : Les huit conservations parisiennes leur année d'ouverture et leur superficie



Source : Service des cimetières

Tableau 1 : Les vingt cimetières parisiens

Cimetières	Localisation	Nombre de concessions	Superficie en hectares
Père Lachaise*	20 ^{ème} arrondissement	69 000	43,2
Belleville	20 ^{ème} arrondissement	3 210	1,65
Bercy	12 ^{ème} arrondissement	1 115	0,61
Charonne	20 ^{ème} arrondissement	657	0,42
La Villette	19 ^{ème} arrondissement	2 451	1,13
Total		76 433	47,01
Montparnasse*	14 ^{ème} arrondissement	35 000	18,72
Auteuil	16 ^{ème} arrondissement	1 300	0,72
Grenelle	15 ^{ème} arrondissement	900	0,64
Passy	16 ^{ème} arrondissement	2 500	1,7
Vaugirard	15 ^{ème} arrondissement	2 500	1,59
Total		42 200	23,37
Montmartre*	18 ^{ème} arrondissement	21 500	10,48
Batignolles	17 ^{ème} arrondissement	15 500	10,42
Saint Vincent	18 ^{ème} arrondissement	960	0,59
Le Calvaire	18 ^{ème} arrondissement (ouvert uniquement le 1 ^{er} novembre)	87	0,06
Total		38 047	21,55
Saint Ouen*	Seine Saint Denis (93)	46 000	27,08
La Chapelle	Seine Saint Denis (93)	3 300	2,1
Total		49 300	29,18
Pantin*	Seine Saint Denis (93)	145 570	107
Bagneux*	Hauts de Seine (92)	84 699	61,52
Ivry*	Val de Marne (94)	48 000	28,39
Thiais*	Val de Marne (94)	150 000	104
Total général		634 249**	422,02

* Les huit conservations.

** Il s'agit d'une évaluation du service

Source : DEVE-service des cimetières - décembre 2012

1.2. Le cadre juridique

La question des exhumations administratives et de leur organisation est par nature complexe et renvoie à de nombreux éléments du système funéraire. Elle révèle aussi les modes de gestion du patrimoine funéraire public. Les développements qui suivent ne rappellent que les principaux points de la réglementation, directement utiles à l'analyse et à la compréhension du sujet de la mission. Une présentation plus complète du processus de reprise des concessions est faite en annexe.

La loi de 2008 a renforcé et modifié de façon substantielle le Code civil, en étendant, après la mort, le respect dû au corps humain et en étendant aux cendres, les obligations de respect dues aux restes humains ; ainsi son article 11 dispose que « le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence », rendant ainsi possible la protection totale du corps pendant la vie et après la mort⁸. L'application *post mortem* du respect dû aux morts s'accompagne du droit, pour le juge, « de prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou des produits de celui-ci y compris après la mort »⁹.

A propos des exhumations administratives, la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, a précisé deux dispositions importantes de la loi du 19 décembre 2008 ; elle a clairement exclu la surveillance par les autorités de police dans les communes à police d'Etat des opérations d'exhumation administrative au titre de la reprise par les communes, des concessions et sépultures échues ou abandonnées. Elle a également clarifié la possibilité de crémation des restes exhumés de ces sépultures. Depuis mai 2011, le 2^{ème} alinéa de l'article L.2223-4 du CGCT est ainsi rédigé « le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt ». A l'origine, la loi de 2008, incluait également « une opposition supposée ». Juridiquement fragile, cette notion a été supprimée. Pour respecter la volonté de la personne, la réglementation prévoit que « les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire » (3^{ème} alinéa de l'article L.2223-4 du CGCT).

1.2.1. L'obligation pour les communes de disposer d'un cimetière pourvu de certains éléments matériels et notamment d'un ossuaire

*« Chaque commune ou EPCI¹⁰ compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et dans les communes de 2000 habitants et plus ou EPCI de 2000 habitants et plus, compétents en matière de cimetières, d'au moins d'un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation »(article L.223.1 du CGCT)*¹¹.

Sans exhaustivité, plusieurs aménagements en lien avec l'objet de la mission, sont obligatoires : les espaces qui doivent être fournis par la commune et permettre la desserte des tombes, le creusement des fosses ou l'édification de caveau, des terrains communs, un site cinéraire, un ossuaire municipal. Sur cette dernière obligation :

⁸ Cf. Art. 16-1-1 du Code civil.

⁹ Cf. Art. 16-2 du Code civil.

¹⁰ Etablissement public de coopération intercommunale.

¹¹ La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales attribue de plein droit aux métropoles, la création, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que la création et l'extension des crématoriums (article L.5217.4 du CGCT).

« Un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt ré-inhumés (loi du 19 décembre 2008).

« Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt » (rédaction issue de la loi du 21 mai 2011).

« Les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire » (CGCT.art.L.2223-4).

La partie réglementaire précise encore par son article R.2223-6 :

« Lorsque le cimetière n'offre pas d'emplacement suffisant pour la construction de l'ossuaire visé au premier alinéa de l'article L.2223-4, les restes peuvent être transférés par décision du maire dans l'ossuaire d'un autre cimetière appartenant à la commune.

Les cendres des restes exhumés sont déposées dans un columbarium, dans l'ossuaire ou dispersées dans le lieu spécialement affecté à cet effet¹².

Les noms des personnes, même si aucun reste n'a été trouvé, sont consignés dans un registre tenu à la disposition du public et peuvent être gravés sur un dispositif établi en matériaux durables dans le lieu spécialement affecté à cet effet ou au-dessus de l'ossuaire ».

L'obligation de construire un ossuaire au sein des cimetières a été instaurée par la loi du 3 janvier 1924 permettant aux communes de reprendre les concessions en l'état d'abandon. Dans de nombreuses villes et chacun de leurs cimetières, l'ossuaire consiste en une fosse ou en un caveau de grande capacité, dans lesquels sont placées les dépouilles exhumées après reprises des sépultures.

1.2.2. La fonction de l'ossuaire du Père Lachaise dans le traitement des restes mortels issus des exhumations

Paris dispose d'un ossuaire mis en service en janvier 1953. L'actuel Règlement général des cimetières parisiens (du 1^{er} juin 2005) prévoit dans son article 47 que « Les restes mortels provenant des concessions perpétuelles et centenaires abandonnées et reprises sont placés dans des reliquaires et sont soit conservés dans un ossuaire spécial, soit incinérés. Les reliquaires ainsi que les cendres provenant des restes incinérés et enfermés dans des reliquaires, sont répertoriés et déposés dans l'ossuaire spécial du Père Lachaise. Les noms des défunts sont consignés dans des documents tenus à la disposition du public, consultables d'une part à la conservation du Père Lachaise, siège de l'ossuaire et d'autre part dans les bureaux du cimetière où était implantée la concession ».

Ainsi, le dépôt à l'ossuaire est prévu pour des reliquaires contenant soit des ossements, soit des cendres après opération de crémation, provenant des concessions perpétuelles et centenaires. Visité par les auditeurs, l'ossuaire se compose de galeries avec entrées ouvertes de chaque côté du Monument aux morts préexistant (1895-1899). Dans ces galeries ont été aménagées des cryptes correspondant aux conservations, dans lesquelles sont placées les boîtes à ossements (ou reliquaires) de différentes tailles. Quelques très grands cercueils à ossements provenant d'une concession du cimetière de Pantin faisant office d'ossuaire privé, gérée par le consistoire de Paris y ont été récemment accueillis. Des petites boîtes carrées, en très petit nombre, contiennent des cendres. Selon, l'explication fournie aux auditeurs, « celles-ci sont issues de reliquaires qui se sont endommagés avec le temps, et qu'il a fallu faire crématiser ». Les auditeurs rappellent

¹² Cf. art. R 2223-9 du CGCT « le conseil municipal peut décider l'affectation de tout ou partie d'un cimetière au dépôt (décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 art. 41) « ou à l'inhumation » des urnes et à la dispersion des cendres des corps ayant fait l'objet d'une crémation ».

que le dépôt dans un ossuaire de restes mortuaires, sous forme d'ossements ou de cendres, constitue une affectation à perpétuité, ce qui en toute rigueur interdit toute sortie après leur dépôt.

Le service, dans le cadre de la procédure contradictoire a tenu à préciser que cette mesure avait été prise pour éviter une contamination totale de l'ossuaire par certains reliquaires attaqués par les champignons et les vers, que l'envoi à la crémation était nécessaire pour éviter la saturation de l'ossuaire et que la législation venait à l'époque des faits (1999) d'autoriser la crémation des restes avant placement à l'ossuaire. Le service indique également que « *si le législateur prévoit bien une affectation à perpétuité, il préconise cependant une distinction au sein de l'ossuaire des défunts ayant manifesté leur opposition à la crémation* »; d'où il déduit qu'une sortie pour crémation à l'initiative du service est possible.

L'ossuaire est sous la responsabilité de la conservation du Père Lachaise, mais ce sont les agents des conservations qui effectuent les manipulations et rangements dans l'ossuaire au moment de leurs dépôts. L'ouverture est strictement interdite au public.

Lorsqu'une crypte est complète, elle était à l'origine scellée par une dalle portant les noms des personnes inhumées. Cette pratique n'a pas perduré.

1.2.3. Les missions confiées au gestionnaire du crématorium du Père Lachaise

L'équipement d'un site cinéraire est obligatoire pour les communes. Le site doit comprendre au moins un espace pour la dispersion des cendres et être doté d'un équipement mentionnant l'identité des défunts et d'un columbarium pour le dépôt des urnes ou des espaces concédés pour l'inhumation des urnes. La loi prévoit aussi, que « les cendres des restes exhumés doivent être déposées dans un columbarium, un ossuaire ou être dispersées dans un lieu spécialement affecté à cet effet ».

En 1998, la Ville de Paris a confié par convention la gestion du crématorium du Père Lachaise à la Société d'Economie Mixte des Pompes funèbres (SAEMPF). Pour ce qui concerne les exhumations dites administratives, celle-ci outre la crémation a pour mission, « *de fournir des cercueils destinés à recueillir les ossements des ossuaires en vue de leur crémation* »¹³. La convention de gestion qui devait expirer le 31 mai 2014 a été prorogée au 31 mai 2015 par avenant¹⁴.

1.2.4. Le droit à une sépulture

« *Le maire ou à défaut, le représentant de l'Etat dans le département pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance* » (CGCT art. L 2213-7).

En particulier, les maires sont dans l'obligation de pourvoir à l'inhumation des personnes sans ressources (convois gratuits) et de celles à faibles ressources (convois sociaux). Ce premier mode d'inhumation qualifié « *en service ordinaire* », est effectué dans des « *terrains communs* » mis gratuitement à la disposition de ces personnes dépourvues de ressources suffisantes, pour une durée limitée, non renouvelable. En application de cette

¹³ Cette rédaction de janvier 2001, laisserait supposer de l'existence d'ossuaires au sein même des cimetières parisiens comme cela est souvent le cas en France. A la question des auditeurs, le service des cimetières explique que le dernier d'entre eux, situé au cimetière de Pantin et échappant à une gestion par la conservation, a été supprimé voici quelques années.

¹⁴ Délibération 2013 DEVE 65 portant avenant à la convention du 5 mai 1998 sur la gestion du crématorium du Père Lachaise

obligation, la Ville de Paris met à disposition un emplacement d'inhumation dont la durée de rotation est de cinq ans non renouvelable. Ces inhumations sont effectuées dans des caveaux individuels situés au cimetière parisien de Thiais.

D'autres terrains communs sont gérés en ce même cimetière dans la division des morts péri-natales

1.2.5. Les concessions funéraires

Par délégation du conseil municipal (CGCT. art. L.2122-22, 8°) le maire est chargé, « *de prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières* ». Les concessions sont délivrées par le maire sur la demande de la famille. Le contrat administratif que constitue l'acte de concession est de nature particulière puisque la prérogative de puissance publique y est réduite, dans la mesure où l'occupation du domaine public n'est dans ce cas ni réduite, ni révocable. Les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le Conseil municipal.

Selon l'article L.2223-14 du CGCT « *Les communes peuvent, sans toutefois être tenues d'instituer l'ensemble des catégories ci-après énumérées, accorder dans leur cimetière :*

- *des concessions temporaires pour quinze ans au plus,*
- *des concessions trentenaires,*
- *des concessions cinquantenaires,*
- *des concessions perpétuelles ».*

Compte tenu de la rareté du foncier et des évolutions des pratiques funéraires, l'acquisition de concessions perpétuelles a fréquemment été supprimée par les communes.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a fourni une analyse comparative des pratiques des communes du Nord-Est de Paris proposant encore des concessions perpétuelles en indiquant l'effet polarisateur de la pratique parisienne. Il a proposé de la fournir aux rapporteurs, qui ne l'ont effectivement pas demandée lors de leurs diligences, faute d'avoir été informés de son existence. Il a tenu à indiquer qu'il avait proposé l'abandon des concessions perpétuelles, qui a fait l'objet d'un avis négatif du Comité parisien d'éthique funéraire le 26 novembre 2009, ce projet ne connaissant pas de suite

Les différentes catégories de concessions à Paris¹⁵ sont selon le Règlement général des cimetières parisiens du 1^{er} juin 2005:

- Des concessions décennales qui concernent aussi bien les cercueils que les urnes cinéraires. Les cimetières de Thiais et Pantin disposent également de concessions engazonnées pré-aménagées.
- Des concessions trentenaires, cinquantenaires et perpétuelles qui peuvent être accordées dans tous les cimetières parisiens sous réserve de la disponibilité des terrains. Toutefois la possibilité d'achat d'avance d'une concession a uniquement été maintenue dans les cimetières situés en extra-muros.
- Des concessions de cases trentenaires et cinquantenaires en columbarium sur décès, mini-columbarium et espace cinéraire sont réservées au dépôt d'urnes.

Il existe aussi, dans certains cimetières, des concessions centenaires dont la création n'est plus permise depuis l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 portant mesures de décentralisation et de simplification concernant l'administration communale. Cette

¹⁵ Cf. le Règlement général des cimetières parisiens du 1^{er} juin 2005.

ordonnance a supprimé les concessions centenaires, mais certaines, attribuées avant cette date, existent toujours.

1.2.6. Les reprises de concessions

Pour l'ensemble des concessions, le maire peut engager la procédure de reprise administrative. La reprise des concessions funéraires permet à la commune de mettre fin, de sa propre initiative, à un contrat de concession¹⁶. Les reprises constituent l'un des principaux outils de gestion du domaine public funéraire. Une gestion optimale est déterminante pour répondre aux mieux aux besoins des parisiens notamment dans un contexte de rareté des concessions des cimetières situés en intra-muros de la Capitale. Une analyse détaillée de la problématique figure en annexe 7.

Il existe deux modalités de reprise selon que la concession est arrivée à son terme ou qu'elle soit abandonnée.

1.2.6.1. L'état d'abandon

Lorsqu'une concession a cessé d'être entretenue, elle nuit à la décence nécessairement due au cimetière et peut parfois générer des risques de sécurité. Le maire peut alors récupérer cette concession. Le maire doit scrupuleusement respecter la procédure de reprise détaillée aux articles R. 2223-12 à R. 2223-23 du CGCT puisque cette reprise fait perdre ses droits au concessionnaire ; par conséquent toute faute commise lors de la procédure de reprise fait annuler cette reprise par le tribunal.

Ces conditions sont :

- l'interdiction de reprendre une concession perpétuelle avant un délai de 30 ans à compter de son attribution (art. L. 2223-17 du CGCT) ;
- l'interdiction de reprendre une concession perpétuelle moins de 10 ans après la dernière inhumation (art. R. 2223-17 du CGCT) ;
- l'interdiction de reprendre une concession perpétuelle lorsque la commune est tenue de l'entretenir suite à un don ou un testament régulièrement accepté, car le bon entretien par la commune empêche l'état d'abandon (art. R. 2223-23 du CGCT) ;
- l'interdiction de reprendre une concession perpétuelle ou centenaire avant 50 ans lorsqu'elle contient le corps d'un soldat "mort pour la France" (art. R. 2223-22 du CGCT) ;
- l'obligation d'établir deux procès-verbaux d'abandon à trois ans d'intervalle avec information de la famille à sa dernière adresse connue (art. L. 2223-18 du CGCT).

Au terme de cette procédure et après délibération « *le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession* ». « *L'arrêté est exécutoire de plein droit dès qu'il est procédé à sa publication et à sa notification*¹⁷. « Trente jours après la publication et la notification de l'arrêté, le maire peut faire enlever les matériaux des monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession. Il fait procéder à l'exhumation des restes des personnes inhumées. Pour chaque concession, ces restes sont réunis dans un cercueil approprié »¹⁸.

¹⁶ Cf. « la résiliation d'une concession funéraire » Journal des communes- juin 1999- D. Dutrieux.

¹⁷ Cf. Article R.2223-19 CGCT.

¹⁸ Cf. Article R. 2223-20 CGCT.

1.2.6.2. L'expiration de la durée de la concession

À l'échéance de la concession, la famille dispose de deux années complètes pour renouveler celle-ci en une concession de n'importe quelle durée prévue par le conseil municipal (art. L. 2223-15 du CGCT) et sur le même emplacement.

Le maire ne peut faire procéder à l'exhumation des restes et au dépôt des ossements à l'ossuaire ou à leur crémation qu'à l'issue de cette période de deux années,

La procédure se caractérise par sa simplicité liée à son automaticité. En effet, si le renouvellement n'a pas été demandé dans les deux ans, le terrain fait retour à la commune sans aucune formalité, le maire n'étant pas tenu de prendre un arrêté¹⁹.

Toutefois il ne peut être procédé à l'exhumation que si la dernière inhumation remonte à cinq ans.

Les concessions perpétuelles ou centenaires ne peuvent faire l'objet que d'une procédure de péril, si le monument funéraire menace ruine, ou de constat d'état d'abandon.

1.2.6.3. La reprise en terrain commun

Comme déjà mentionné, le terrain commun est constitué d'emplacements individuels destinés à accueillir gratuitement les corps pour une durée de cinq années, c'est-à-dire le temps théoriquement nécessaire à la réduction des corps inhumés, dénommé délai de rotation. A la fin du délai de rotation, la reprise de l'emplacement relève d'un arrêté du Maire et un délai doit être laissé aux familles pour récupérer les objets déposés. Puis il est procédé à une exhumation dans la sixième année qui suit l'inhumation.

1.2.7. Les exhumations « familiales » et « administratives »

« Le service extérieur des pompes funèbres, qualifié de mission de service public, comprend parmi ses éléments constitutifs le personnel et les fournitures nécessaires aux exhumations »²⁰.

1.2.7.1. L'exhumation à la demande de la famille (dénommée exhumation familiale)

Dans le droit commun c'est le maire, pour Paris le Préfet de police, du lieu où doit s'effectuer l'opération d'exhumation qui délivre l'autorisation à la demande du plus proche parent du défunt. La sortie d'une urne d'une concession funéraire nécessite aussi une autorisation d'exhumation.

En l'absence d'un membre de la famille ou d'un mandataire (le plus souvent un personnel de l'entreprise de pompes funèbres chargée de l'opération mandaté à cet effet), l'exhumation ne peut pas avoir lieu.

A Paris, les fossoyeurs municipaux peuvent selon la demande des familles assurer des exhumations familiales qui seront facturées par la collectivité. En revanche l'ensemble des exhumations administratives (cf. infra) sont de leur ressort²¹.

¹⁹ Cf. Conseil d'Etat 1985, Lefèvre.

²⁰ Cf. Article L.2223-9 du CGCT.

²¹ Dans un certain nombre de communes cette activité a été déléguée, leurs effectifs ne comptent plus de fossoyeurs. Cette situation est souvent le fruit de la réorganisation menée par les communes au moment de l'ouverture à la concurrence en 1993.

1.2.7.2. L'exhumation consécutive à une reprise administrative (dénommée exhumation administrative)

Une fois la concession juridiquement reprise ou à l'issue de la procédure de reprise pour état d'abandon, la revente du terrain à un nouveau concessionnaire implique au préalable que soient effectuées des opérations matérielles par la commune. Outre l'enlèvement des caveaux et monuments présents, une exhumation des corps présents dans la concession reprise s'impose²².

C'est le maire qui décide de faire procéder à l'exhumation (cf. supra). La présence de la famille ou d'un représentant n'est pas requise et les personnels chargés de l'exhumation n'ont pas à posséder l'habilitation funéraire²³ obligatoire pour les exhumations à la demande des familles.

1.2.7.3. Les procédures de surveillance des exhumations familiales et des exhumations administratives

Dans les communes situées en zone de police d'Etat comme à Paris, les surveillances des opérations d'exhumations familiales sont effectuées, sous la responsabilité du maire, par un fonctionnaire de la police nationale. « *En cas d'exhumation d'un corps, les fonctionnaires désignés à l'article L.2213-14 assistent à l'opération, veillent à ce que tout s'accomplisse avec respect et décence et à ce que les mesures d'hygiène prévues à l'art. L.2213-42 soient appliquées* ».

Pour les exhumations administratives, l'article 24 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a expressément exclu l'obligation de surveillance des opérations²⁴. Il n'en demeure pas moins que les communes restent responsables de ces opérations où demeurent des risques particuliers de vols ou d'atteinte à l'intégrité du cadavre. A Paris leur surveillance est confiée à des agents de surveillance assermentés.

1.3. L'organisation administrative des cimetières et du secteur funéraire parisien

1.3.1. Un rattachement ancien au secteur des espaces verts et de l'environnement

Après des rattachements à diverses directions, le Service des Cimetières de la Ville de Paris relève depuis 1986 de la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE), elle-même rattachée au pôle Espace Public du Secrétariat Général de la Ville de Paris.

Début 2009, les services administratifs de cette direction ont été regroupés dans un bâtiment unique, situé dans 13^{ème} arrondissement. Le service des cimetières n'a pas bénéficié de ce regroupement (pourtant envisagé en 2007) et reste implanté dans l'enceinte du cimetière du Père Lachaise dans le 20^{ème} arrondissement.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a indiqué que le poids des archives détenues et nécessaires pour le fonctionnement du bureau des concessions n'avait pas permis le déménagement du service Avenue de France.

²² Cf. Réponse ministérielle n°53601 : JOAN Q 23 juillet 2001 p 4298.

²³ Cf. Article L.2223-23 du CGCT.

²⁴ Au premier alinéa de l'article L.2213-4 du CGCT, après les mots « opérations d'exhumations » ont été insérés les mots « à l'exception de celles réalisées par les communes pour la reprise des concessions et sépultures échues ou abandonnées ».

Par rapport à l'organisation de la majorité des grandes villes, celle de Paris apparaît comme atypique puisque le secteur du funéraire et la gestion des cimetières relèvent généralement de directions d'Administration Générale communément compétentes pour l'Etat civil, les questions de service au public et de citoyenneté, situation assez semblable aux missions dévolues à Paris à la Direction des Usagers, des Citoyens et des Territoires (DUCT).

Le service a souligné dans le cadre de la procédure contradictoire que le rattachement des cimetières à la direction des espaces verts apparaît comme une réponse logique à leurs spécificités (cimetières conçus comme des parcs funéraires avec les problématiques se rattachant au nombre d'arbres qui s'y trouvent, bio diversité, fluidité des mutations entre les trois services d'exploitation de la DEVE). Il note que le positionnement du service des cimetières n'a jamais généré de dysfonctionnement de la chaîne « Etat-civil », ce qui n'a au demeurant nullement été évoqué par les rapporteurs.

La gestion des cimetières parisiens est confiée au Service des Cimetières. Celui-ci « gère les 20 cimetières à Paris et en banlieue. A ce titre, il exerce une double activité : une activité dans un cadre concurrentiel vis-à-vis des familles, et une activité domaniale pour le compte de la Ville de Paris. Il participe à l'élaboration du budget annexe du fossoyage et du budget général des cimetières, gérés par les Services des affaires juridiques et financières. Il assure, à la demande des familles, l'attribution des concessions nouvelles. Il gère le suivi des dévolutions de concessions funéraires.

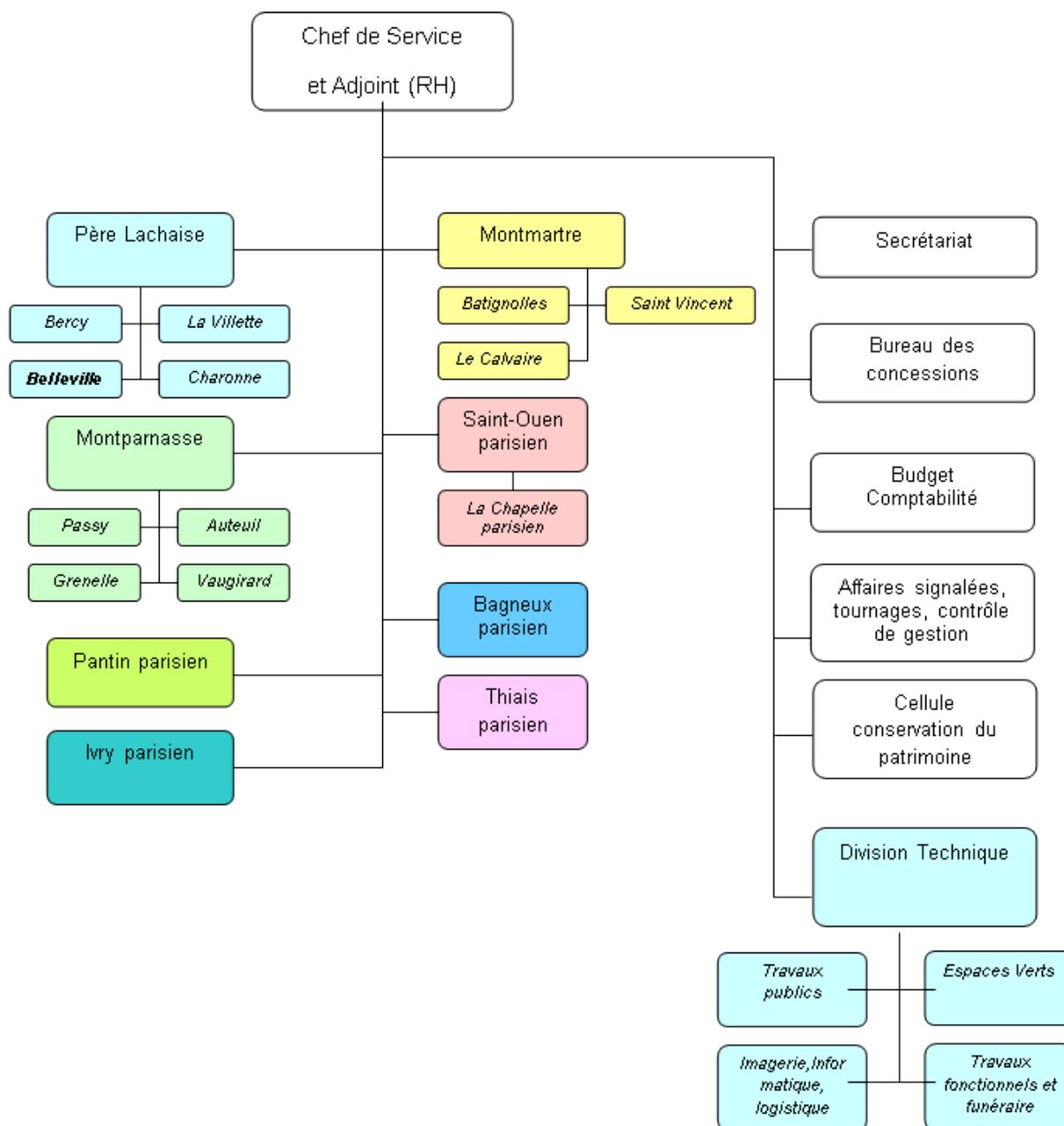
- Il assure pour le compte la Ville la reprise des concessions abandonnées ou non renouvelées conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- *Il assure également l'exécution et la surveillance des opérations funéraires demandées par les familles ou les entreprises privées (creusements, inhumations, exhumations), concurrentement avec les entreprises des pompes funèbres privées.*
- *Il entretient le domaine public des cimetières et assure la sécurité des biens et des personnes ».*
- *Il se compose de huit conservations principales (cf. 1.1) et d'un service central :*

Le service central des cimetières coordonne toutes les actions permettant la gestion des vingt cimetières parisiens : Affaires générales, signalées, juridiques et comptables. Suivi des concessions. Coordination administrative avec le réseau ressources humaines. Sécurité. Division technique et moyens généraux »²⁵.

Conformément à la législation, les activités concurrentielles sont individualisées dans un budget annexe du fossoyage (BAF).

²⁵ Cf. Article 3.3 de l'arrêté Nouvelle organisation de la DEVE. BMO du 4 décembre 2012.

Tableau 2 : Organisation du Service central des cimetières et des huit conservations



Source : Service des cimetières

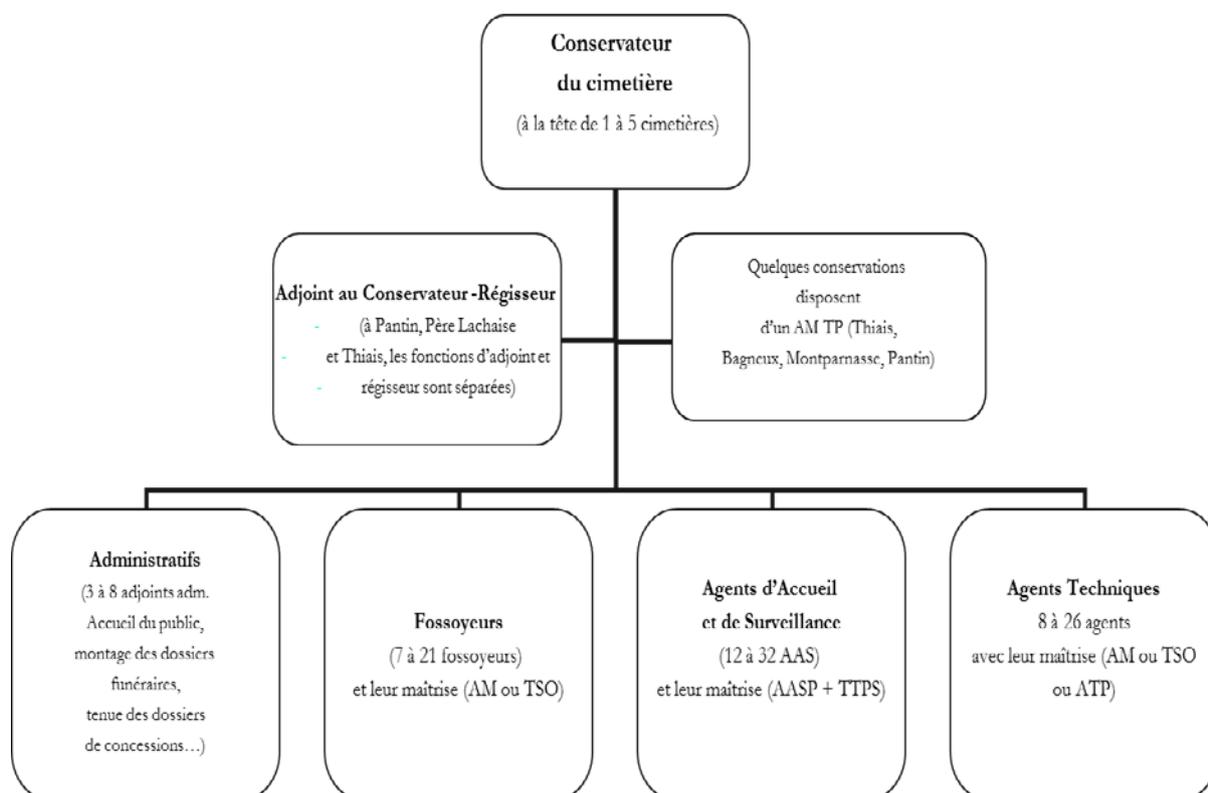
1.3.2. L'organisation en huit conservations

Les vingt cimetières parisiens sont regroupés en huit conservations. Selon leur taille et leur situation géographique, celles-ci peuvent être constituées de un ou plusieurs cimetières dénommés « annexes » (cf. 1.1). Ce découpage et cette organisation sont pour l'essentiel restés identiques à ceux des années trente. Les conservations sont dirigées par un conservateur, qui selon l'importance du lieu peut être secondé par un adjoint, fonction fréquemment cumulée avec celle de régisseur. Si ce secteur est marqué par une forte proportion masculine, il existe une parité parmi les conservateurs qui peuvent être des agents de catégorie B ou plus rarement de catégorie A. Ces entités sont placées sous l'autorité hiérarchique du chef du Service des Cimetières, qui est épaulé par une adjointe.

1.3.3. Les ressources humaines

L'effectif global moyen réel en 2013 du service des cimetières est de 459 agents (pour un effectif budgétaire de 486), répartis comme suit : 31 agents au service central et 427 agents affectés dans les huit conservations²⁶, soit 11,4 % des effectifs globaux de la DEVE.

Figure 2 : Organisation type d'une conservation



Source : Service des Cimetières

²⁶ Sources SRH-DEVE

Tableau 3 : Effectifs du Service des cimetières et des conservations

CORPS	BAGNEUX		IVRY		MONTMARTRE		MONTPARNASSE		PANTIN		PERE LACHAISE		SAINT OUEN		THIAIS		SERVICE CENTRAL		TOTAL	
	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER
Administrateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
attaché	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3	3	5	5
secrétaire administratif	2	2	2	2	2	2	1	1	3	3	2	2	2	1	3	2	2	2	18	17
adjoint administratif	5	4	3	3	5	5	6	6	8	6	6	5	4	3	4	3	9	8	50	43
Conservateur du Patrimoine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Assistant spécialisé des bib et musées spé gestion patrimoine culturel																	1	1	1	1
IST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
TP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
technicien supérieur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	5	4
dessinateur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1
Technicien de la tranquillité publique et de surveillance	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4	3
AASP	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	2	2	3	3	0	0	22	21
AAS	13	12	13	12	15	14	19	19	19	19	29	29	12	12	17	17	0	0	136	134
Chef d'exploitation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
ASE BTP	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	1	2	4
ASE horticole	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
AM Bâtiment																	0	1	0	1
AM TP	1	0	1	1	1	1	3	3	2	1	1	0	0	0	1	1	2	2	12	9
TSO fossoyage	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	1	0	0	7	6
Chef fossoyeur	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	3
Fossoyeur	15	13	8	7	8	4	9	7	25	26	9	9	9	9	16	14	0	7*	99	96
TSO espaces verts	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2			1	1	1	1			10	9
ATP entretien d'espaces	0	1	1	1	0	1	0	2	1	4	2	3	0	1	2	2	0	0	6	15
ATP manipulateur des labos	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
ATP traction porteur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
AT entretien espaces	12	11	8	6	9	7	8	7	19	13	17	15	7	6	15	13	0	0	93	78
ATP jardinier	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	1	3	4
AT jardinier	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	2	2
AT maintenance bât	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	56	52	41	36	45	39	51	50	84	79	78	76	38	36	64	59	32	32	486	466

* Les fossoyeurs stagiaires sont comptés en service central car ils effectuent leur année de stage dans plusieurs cimetières avant affectation définitive.

Source : SRH-DEVE juin 2013

Avec leurs encadrants, les fossoyeurs représentent moins de 3 % des effectifs de la DEVE (108 agents). Le SRH de la DEVE considère le métier de fossoyeur « *comme le plus dur des métiers de la direction* ». Avec ceux d'éboueur et d'égoutier, il constitue l'un des trois emplois d'échelle 3 qui ne demandent aucun niveau de qualification, dans la mesure où ces métiers ne sont sanctionnés par aucun diplôme professionnel à la différence par exemple du CAP de jardinier.

Le métier de fossoyeur est objectivement difficile physiquement mais aussi psychologiquement. Une approche détaillée du métier et des principales problématiques découlant de ses difficultés figure en annexe 6.

La Ville de Paris a conçu des fiches métiers pour le conservateur, le fossoyeur, le surveillant, et l'agent d'accueil des cimetières²⁷. Ces fiches ne comportent pas de préceptes éthiques opposables à ces professions. Il en est de même des *fiches de postes-recrutement* publiées sur le site Paris.fr.

Recommandation 1 : Ajouter des éléments relatifs au cadre éthique du métier de fossoyeur dans les fiches de postes et fiches de recrutement.

Recommandation 2 : Organiser dès l'année de stage un module de formation sur les questions d'éthique, associant des intervenants externes au service.

Le service des cimetières comporte également 134 agents d'accueil et de surveillance (AAS) encadrés par des agents d'accueil et de surveillance spécialisés principaux (AASP) eux même encadrés par des techniciens de tranquillité publique et de surveillance spécialisée (TTSS). En cas d'infraction, ces personnels sont habilités à dresser procès-verbal, pour ce faire, ils doivent être assermentés. Pourtant, les auditeurs ont pu constater qu'un certain nombre d'entre eux ne l'étaient pas.

Dans la réponse au rapport provisoire, le service a confirmé que 40 agents ne sont pas encore assermentés, tout en soulignant qu'un agent non assermenté peut transmettre à sa hiérarchie de comptes rendus à défaut de procès-verbaux.

Leurs prérogatives s'exercent dans deux champs spécifiques, distincts en droit et par rapport à l'objet de la présente mission :

- Pour les AAS, une mission générale d'accueil du public et de surveillance des vingt sites pendant leurs heures d'ouverture, des rondes avant et après la fermeture du cimetière, des contraintes nocturnes pour les personnels logés par nécessité absolue de service (renseignements téléphoniques, interventions pour les problèmes techniques ou incidents)²⁸.
- Pour les AASP, notamment une mission de surveillance et de planification des opérations funéraires, dont les exhumations, ainsi que leur suivi administratif et la rédaction des rapports d'événements. Ils contrôlent le bon respect des réglementations nationales et municipales par les intervenants et professionnels du funéraire (service municipal des cimetières, société d'économie mixte, entreprises privées...). Ils sont responsables des équipes d'AAS et font l'interface avec la DPP et éventuellement les services de Police²⁹.

Ces deux catégories d'agents sont placées sous la responsabilité des TTPS, rattachés directement aux conservateurs (généralement un poste de TTPS pour deux conservations). Ils surveillent les inhumations et exhumations de corps, coordonnent la surveillance des sites, contrôlent les plannings de travail, traitent et suivent les rapports d'événements, assurent certaines formations, suivent les procédures d'assermentation et assurent si besoin le remplacement des AASP³⁰.

²⁷ Le chef fossoyeur et le TSO n'en disposent pas, leurs profils et missions sont assez confusément égrenés dans la fiche « fossoyeur ».

²⁸ Cf. Fiche de poste Agent d'accueil et de surveillance des cimetières- fonction de Gardien portier pour un poste à pouvoir en février 2013 au cimetière de Montmartre.

²⁹ Cf. Fiche de poste Agent d'accueil et de la surveillance principal pour un poste à pouvoir en février 2008 au cimetière parisien de St Ouen.

³⁰ Cf. Fiche de postes Technicien de tranquillité publique et de surveillance pour un poste à pouvoir aux conservations de Thiais et d'Ivry.

Concernant les missions de surveillance des opérations funéraires, les fiches de poste n'en précisent pas les fondements juridiques, ni les conditions d'exécution propres à ce secteur, notamment éthiques, mais la discrétion, la probité et la neutralité figurent explicitement parmi les qualités requises.

1.3.4. De nombreux intervenants en liaison avec le secteur funéraire

Le fonctionnement et la bonne gestion du Service des cimetières, des conservations et plus globalement, de la politique funéraire de Paris, dépend de nombreux autres services de la DEVE, des outils d'analyse et de prospective existants, des délégataires de service public, auxquels il faut ajouter des compétences partagées avec d'autres directions.

1.3.4.1. Les principaux services de la DEVE concourant à la politique funéraire parisienne

- Le Service des Affaires Juridiques et Financières (SAJF) est organisé en trois bureaux³¹, dont le bureau de la programmation et de l'exécution budgétaire qui est chargé « de l'élaboration et du suivi des programmes budgétaires pour les budgets d'investissement, de fonctionnement du budget annexe du fossoyage » et de « la gestion du système Alizé, la coordination et l'animation du réseau des comptables et régisseurs, le suivi et le contrôle de comptabilité, le suivi des titres de recettes... ».
- Le bureau des affaires juridiques et domaniales a pour mission « d'examiner toutes les questions d'ordre juridique de la Direction. A ce titre, il répond aux demandes d'avis et de consultation des services et assure une veille juridique. Il est l'unique correspondant de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) de la Ville. Il assure également l'instruction et l'examen des procédures contentieuses ainsi que les dossiers relatifs à des litiges ».

Cependant de l'avis même du service, qui explique ne pas en avoir les moyens, celui-ci n'intervient pas dans la procédure de veille, d'analyse, de production de doctrine ou encore dans la validation des notes juridiques produites par le bureau des concessions et adressées aux conservateurs par le Service des Cimetières.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a indiqué « être loin d'être le seul à travailler sur la veille juridique, mais de par ses fonctions être sans doute le plus intéressé à la réactivité vis-à-vis de l'actualité juridique funéraire ».

La Direction des Affaires Juridiques (DAJ) tient fréquemment un rôle de conseil direct auprès du Bureau des concessions. Il peut arriver que sur des situations ponctuelles, le Service des Cimetières saisisse la DAJ pour avis.

Pour ce secteur, le rôle du service juridique de la DEVE se limite à l'instruction et au suivi des affaires contentieuses avec la DAJ. Les contentieux sont peu nombreux, pour la période 2008-2012, on compte cinq affaires³².

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a tenu à souligner la faiblesse du taux de contentieux rapporté au nombre de concessions : 0,0079%.

³¹ Cf. Articles 2.3 à 2.3.4 de l'arrêté Nouvelle organisation de la DEVE-BMO du 4 décembre 2012.

³² Cf. documents transmis par le BAJ de la DEVE le 19 avril 2013 ; une affaire en 2009, deux en 2011, deux en 2012. Parmi ces affaires, deux requêtes ont été rejetées par le Tribunal Administratif, deux restaient en attente de jugement, un jugement a condamné la Ville à 5000€ de dommages.

- La Mission du Funéraire a été créée « *dans l'objectif de développer une approche plus globale de la politique funéraire de Paris* » ; elle relevait de la Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports (DILT, anciennement DALIAT), et a été intégrée à la DEVE en 2011. Elle a notamment pour mission d'assurer « *le suivi de la chaîne funéraire et notamment le suivi contractuel des Délégations de Service Public (DSP) concernant le Service extérieur des pompes funèbres de la Ville, ainsi que le Crématorium du Père Lachaise³³ et la Chambre Funéraire des Batignolles ; « Le secrétariat du Comité Parisien d'Ethique Funéraire³⁴, le suivi des travaux du Conseil National des Opérations Funéraires du Ministère de l'Intérieur, l'Observatoire Parisien du Funéraire, visant à mettre en place une banque de données statistiques relative à l'ensemble de la chaîne funéraire* »³⁵.

La Mission du Funéraire a peu de relations avec le Service des Cimetières.

Le service a souligné dans le cadre de la procédure contradictoire que : « *les auditeurs n'ont pas demandé à rencontrer la mission, ce qui aurait pu éclairer leur appréciation sur la complémentarité des structures* ». Ils ne l'ont pas fait pour deux raisons : une précédente mission sur le secteur funéraire conduite par le même chef de mission lui permettait de l'apprécier parfaitement, par ailleurs, lors de l'entretien de début de mission, [...] avait explicitement confirmé qu'un contact n'était pas utile, comme avec le gestionnaire du crématorium.

- Le bureau de coordination des achats et des approvisionnements est l'interlocuteur de la Direction des Achats de la Ville.
- Le service des Ressources Humaines (SRH) « *met en œuvre la politique de la Direction en matière de formation, de prévention des risques professionnels, de relations sociales, d'organisation du travail et de gestion des carrières* ».
- La Mission Informatique et Télécommunication est l'interlocutrice de la Direction des Systèmes et Technologies de l'Information (DSTI). La numérisation de l'ensemble des registres (logiciel NUMERICIM) et le développement d'un nouveau logiciel de gestion des cimetières (ANKOU), en phase de test dans trois conservations au moment de l'audit, constituent les deux mesures majeures pour le secteur.

1.3.4.2. La direction de la Prévention et de la Protection

La direction de la Prévention et de la Protection (DPP) partage avec la DEVE les prérogatives de police des cimetières et de sécurisation des espaces publics dévolues aux Maires par le Code général des collectivités territoriales (CGCT).

³³ Ces deux DSP sont confiées à la SAEMPF. Le funérarium des Batignolles est quant à lui géré par la société G2F.

³⁴ Le Comité Parisien d'Ethique Funéraire (CPEF) a été créé en 1997 dans un contexte d'ouverture à la concurrence marqué par la fermeture de la Régie municipale et la création de la société mixte (SEAMPF). Il réunit en son sein des représentants parisiens des cultes, de mouvements philosophiques ou laïques, d'associations actives dans le domaine du funéraire, d'universitaires, de juristes, de médecins, des grands mouvements familiaux et sociaux, des représentants de la société civile. Il a été saisi de plusieurs avis sur des sujets tels que les espaces confessionnels, la mort périnatale...

³⁵ Créé en décembre 2002, l'Observatoire Statistique Parisien du Funéraire (OSPF) a vocation à étudier les évolutions sociologiques, les besoins et les attentes de la population parisienne dans ce domaine. Il doit aussi assurer l'analyse de l'évolution économique et financière du secteur funéraire parisien. Dans le cadre de la politique de gestion de crise, il a la charge des études sur la structure de la mortalité à Paris et le suivi de son évolution quotidienne.

Dans le cadre de la nécessaire coproduction de la sécurité des espaces publics gérés par la DEVE, le protocole du 25 août 2008 fixe les modalités de collaboration entre les deux directions. Il y est notamment convenu « *de dispositifs de sécurisation nocturne des cimetières* » ; particulier pour le Père Lachaise, celui des sites de Pantin, Thiais, Bagneux, Montparnasse, Montmartre, Belleville, Passy prévoit des « *rondes très fréquentes sur des plages horaires indiquées par la DEVE* », et pour les autres sites, « *ils font l'objet d'un passage de maîtres-chiens [.....] à des horaires aléatoires. Les passages des inspecteurs de sécurité doivent être prioritairement effectués aux horaires signalés comme sensibles* ». Enfin, est prévue la réunion d'un groupe de travail conjoint « *chargé d'élaborer des propositions d'amélioration de la sécurité des cimetières sensibles* ». *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Outre les intrusions pour vols (œuvres d'art, de métaux..) ou destruction de monuments, ces dispositifs de dissuasion et de sécurisation nocturne effectués par des équipages de la DPP (qui obéissent à un encadrement direct de la DPP), des maîtres-chiens doivent permettre de prévenir les risques de profanation ou de violation de sépultures. Cependant, malgré les efforts inégalés ailleurs, la fréquence et les horaires de passage ne correspondent que rarement aux orientations fixées par ce protocole et particulièrement dans les sites extra-muros.

2. LES EXHUMATIONS ADMINISTRATIVES A PARIS

Les exhumations administratives, en nombre d'opérations, constituent l'activité principale des fossoyeurs. La part consacrée à cette activité a cependant régressé : 41,5 % en 2008, 35,8 % en 2012.

Graphique 1 : Opérations funéraires en 2008 et en 2012 réalisées par la Ville

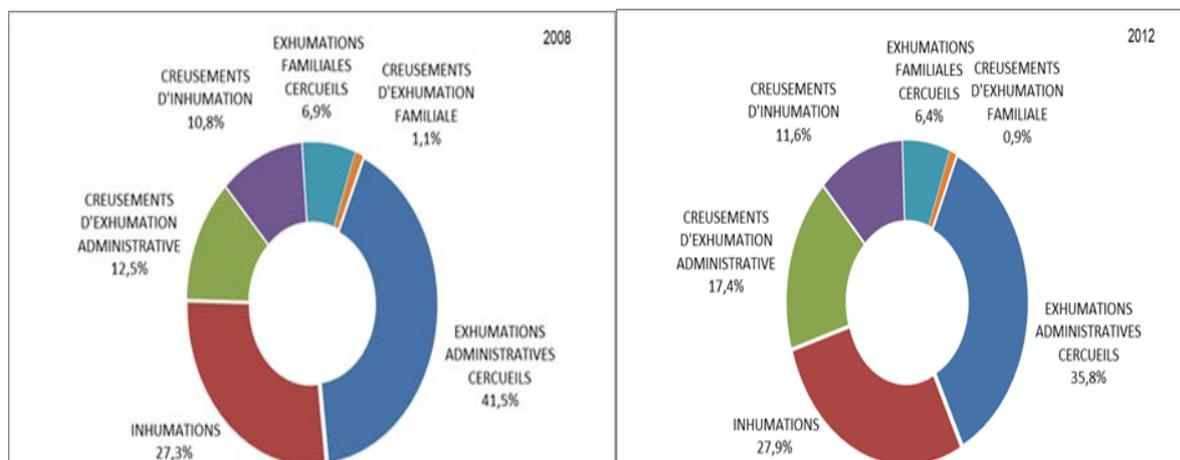


Tableau 4 : Mesure de l'activité des cimetières (trié par ordre décroissant sur 2012)

Opérations réalisées par la Ville	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
INHUMATIONS	4 225	4 188	3 894	3 912	3 603	-14,7%
CREUSEMENTS D'INHUMATION	1 678	1 718	1 557	1 631	1 499	-10,7%
CREUSEMENTS D'EXHUMATION FAMILIALE	164	154	135	113	118	-28,0%
CREUSEMENTS D'EXHUMATION ADMINISTRATIVE	1 937	1 766	1 914	1 766	2 256	16,5%
EXHUMATIONS FAMILIALES CERCUEILS	1 067	1 060	815	728	824	-22,8%
EXHUMATIONS ADMINISTRATIVES CERCUEILS	6 423	4 991	5 123	5 266	4 632	-27,9%
TOTAL DES OPERATIONS	15 494	13 877	13 438	13 416	12 932	-16,5%

Source : Service des cimetières

Depuis 2008 et particulièrement en 2012, le service des cimetières a connu une baisse conséquente de son activité (-16,5 %). La plus forte réduction d'activité concerne les exhumations administratives (-27,9 %). Des données plus complètes sur l'évolution des différentes activités au regard de la totalité des opérations funéraires (Ville + privé) figurent en annexe.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service apporte des précisions importantes sur l'évolution d'activité : les mauvais chiffres de 2012 s'expliquent par la grève des fossoyeurs du mois de janvier. Le mouvement social a continué de produire des effets dans le temps, certaines entreprises s'étant organisées pour pallier la défaillance du service public et n'étant pas revenues vers lui, ou incomplètement après la fin du conflit social.

Par ailleurs le service indique qu'une baisse globale tendancielle des activités funéraires est enregistrée (ce qui est au demeurant sans incidence sur les exhumations).

2.1. Les données quantitatives relatives aux opérations d'exhumation administrative

La quantification et l'analyse des données concernant les opérations d'exhumation portent sur la période 2008-2012.

2.1.1. Des statistiques manquant de fiabilité et qui ne retracent pas toutes les données nécessaires à la gestion des exhumations

Les statistiques d'activité, établies par les conservations, sont transmises mensuellement au service des cimetières. Ces données sont saisies sur Excel.

L'activité d'exhumation y est retracée à travers les indicateurs suivants :

- Exhumations administratives pleine terre ou caveaux,
- Exhumations familiales, pleine terre ou caveaux, Ville ou privé,
- Creusements pour les exhumations familiales, 1,5 m ou 2 m, Ville ou privé,
- Creusements manuels ou mécanisés pour les exhumations administratives, 1,5 m ou 2 m.

Des précisions sont à apporter aux chiffres utilisés par le service des cimetières :

- Les statistiques d'activité des cimetières sont exprimées uniquement en nombre de corps exhumés.
- Le nombre de concessions libérées à la suite des exhumations ne fait pas partie des indicateurs suivis par le service des cimetières. C'est à la demande de l'Inspection générale qu'un état synthétique par conservation (et non par cimetière) a été produit par le service.
- L'état du nombre de placements effectués à l'ossuaire a été également communiqué par le service des cimetières suite à une demande de l'Inspection générale. Un placement correspondrait à une concession et peut comprendre un ou plusieurs reliquaires.

Bien que les chiffres d'activité ne puissent être directement comparés au nombre de concessions exhumées ou aux dépôts des reliquaires à l'ossuaire, confronter les différentes données devrait permettre de mieux cerner l'activité d'exhumation. Les tableaux et graphiques présentés ci-après reprennent donc toutes les informations chiffrées du début jusqu'à fin de la chaîne d'exhumation.

La mission a procédé à des rapprochements entre les chiffres du service des cimetières et ceux de la SAEMPF sur les crémations, ainsi qu'avec ceux des conservations visitées. L'analyse qui en résulte, présentée en annexe, montre que la fiabilité des données n'est pas garantie.

En particulier, des corrections sont réalisées par le service des cimetières sur les données communiquées par les conservations mais il n'est pas gardé trace de ces modifications, et les conservations ne réalisent pas les corrections éventuellement nécessaires sur leurs propres fichiers ; en conséquence, des écarts ont été constatés par les rapporteurs entre les états communiqués par les conservateurs et ceux synthétisés par le service des cimetières (cf. annexe 4 : la fiabilité des données).

Par ailleurs les statistiques ne permettent pas de retracer, par cimetière et par conservation :

- les concessions, de pleine terre ou caveaux, durée, année d'inhumation...
- le nombre de concessions exhumées,
- le délai entre les reprises administratives et l'exhumation,
- le nombre de corps par reliquaire,

- le nombre de reliquaires par concession placés à l'ossuaire,
- le nombre de reliquaires stockés dans les conservations en attente d'être déposés à l'ossuaire. On ne connaît donc pas la durée de dépôt de ces reliquaires dans les salles aux bières (cf. infra),
- l'unité de comptage des dépôts à l'ossuaire ne paraît pas être la même pour toutes les conservations : en nombre de reliquaires ou en nombre de concessions.

Le développement du nouveau logiciel, ANKOU en test à la conservation de Bagneux, devrait répondre à ces questions.

Dans la réponse au rapport provisoire, le service souligne que l'informatisation du service au regard d'un stock de 634 000 concessions est une tâche considérable, non encore accomplie, mais que l'intégralité des informations suscitées figure dans chaque dossier de concession.

Ceci ne répond pas aux observations portant sur la connaissance par un conservateur, à l'instant T, des reprises prescrites et effectuées ou restant à effectuer, du nombre de reliquaires stockés en attente, qui sont des instruments de gestion.

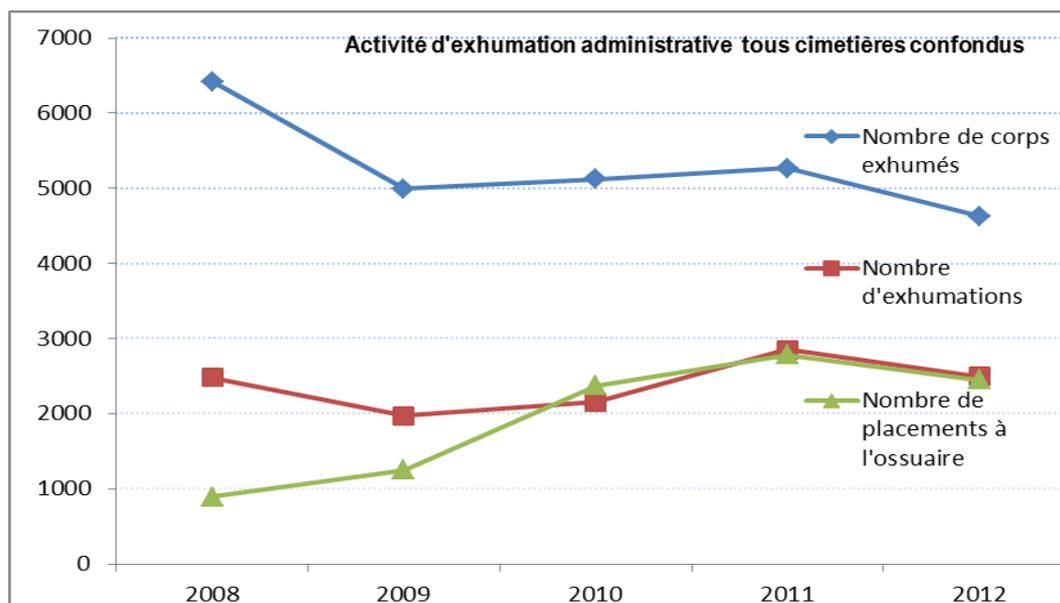
Ces observations ne retirent rien aux recommandations qui suivent.

Recommandation 3 : Fiabiliser les statistiques communiquées par les conservations, notamment en mettant en place des contrôles de cohérence des données, en conservant l'historique des modifications, en informant les conservations des éventuelles erreurs constatées

Recommandation 4 : Améliorer la présentation des données dans le but notamment d'en faire un outil de gestion domaniale

2.1.2. L'évolution globale de l'activité d'exhumation administrative

Graphique 2 : Evolution comparée du nombre de corps exhumés, de concessions exhumées et de placements à l'ossuaire



Source : Service des cimetières

**Tableau 5 : Comparaison entre le nombre de corps exhumés,
les exhumations administratives et les placements à l'ossuaire**

Activité d'exhumation administrative tous cimetières confondus	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 2009/2008	Δ 2012/2008
Nombre de corps exhumés	6423	4991	5123	5266	4632	-22,3%	-27,9%
Nombre d'exhumations	2478	1971	2156	2851	2492	-20,5%	0,6%
Nombre de placements à l'ossuaire	960	1283	2374	2784	2450	33,6%	155,2%

Source : Service des cimetières

Sur l'ensemble de la période, l'activité d'exhumation a baissé de 27,9 %. Elle a particulièrement chuté en 2009 (- 22,3 %) mais a repris dès 2010 (+ 2,6 % de 2009 à 2010) et en 2011 (+ 2,8 % de 2010 à 2011). En 2012, l'activité a de nouveau régressé (- 12 % par rapport à 2011).

La multiplication par cinq des exhumations de pleine terre explique le fait que le nombre de concessions exhumées ait très légèrement augmenté de 2008 à 2012 (0,6 %) malgré la baisse d'activité.

Compte tenu des termes de la loi de 2008 (cf. supra), le service des cimetières a demandé dès janvier 2009 aux conservations de déposer en totalité à l'ossuaire les corps exhumés, placés en reliquaires. Ainsi, les placements à l'ossuaire ont augmenté de 33,6 % de 2008 à 2009 et de 85 % de 2009 à 2010.

Cependant, alors qu'à partir de janvier 2009 toutes les exhumations administratives auraient dû être versées à l'ossuaire il paraît surprenant que le nombre des placements à l'ossuaire (un placement = une concession = un à plusieurs reliquaires) soit resté très inférieur à celui des concessions exhumées en 2009, ne représentant que 65 % du nombre total des concessions exhumées (les placements à l'ossuaire représentaient 39 % du total des concessions exhumées en 2008).

Les conservations conservent des reliquaires dans les salles aux bières en attente de dépôt à l'ossuaire. Le nombre de placements à l'ossuaire en 2010 a été légèrement supérieur au nombre de concessions exhumées (concessions exhumées/dépôt à l'ossuaire = 110 %) mais aucune information sur le nombre de reliquaires en attente de transfert dans les conservations n'étant disponible, les comparaisons sont difficiles.

En 2009, à l'exception de la conservation de Thiais, toutes les conservations ont déposé des reliquaires à l'ossuaire. En ce qui concerne Thiais le service des cimetières a précisé qu'« aucune exhumation ni en division confessionnelle, ni de perpétuelle entre 2006 et 2009 » n'avait eu lieu et que « même après le placement systématique de tous les reliquaires à l'ossuaire, il n'y pas une correspondance obligatoire nombre pour nombre entre le nombre de sépultures physiquement reprises et le nombre de placements en ossuaire. En effet, et particulièrement dans les extramuros où le nombre de concessions à durées limitées (10, 30 et 50 ans) est très important, nombre de concessions forcloses sont non renouvelées par les familles car il n'y a plus de corps inhumé à l'intérieur (comprendre : les corps ont fait l'objet d'une exhumation familiale antérieure et ont été réinhumés dans une autre concession). Ce type de reprises physiquement effectuées (destruction du monument) ne donne bien évidemment à aucun placement en ossuaire. »

Autre cas, l'exhumation de corps d'enfants décédés très jeunes en pleine terre fait très rarement l'objet de découverte d'ossements. Il en est de même sur des exhumations de corps inhumés à proximité d'arbres de bonne taille (cas très fréquent dans les cimetières parisiens qui sont riches de plus de 34 000 arbres.) La corrélation entre les deux séries ne peut donc être totale. »

L'examen des statistiques d'activité montre cependant que des exhumations ont bien été réalisées à Thiais en 2008 (980 corps) et en 2009 (707 corps).

2.1.3. De grandes différences entre les cimetières intra-muros et extra-muros

Les cimetières intra-muros sont des cimetières essentiellement de caveaux, l'espace y est contraint et chargé d'histoire alors que ceux extra-muros sont essentiellement de pleine terre dans un environnement vaste.

Graphique 3 : Evolution de l'activité d'exhumation administrative dans les conservations intra et extra muros (en nombre de corps exhumés)

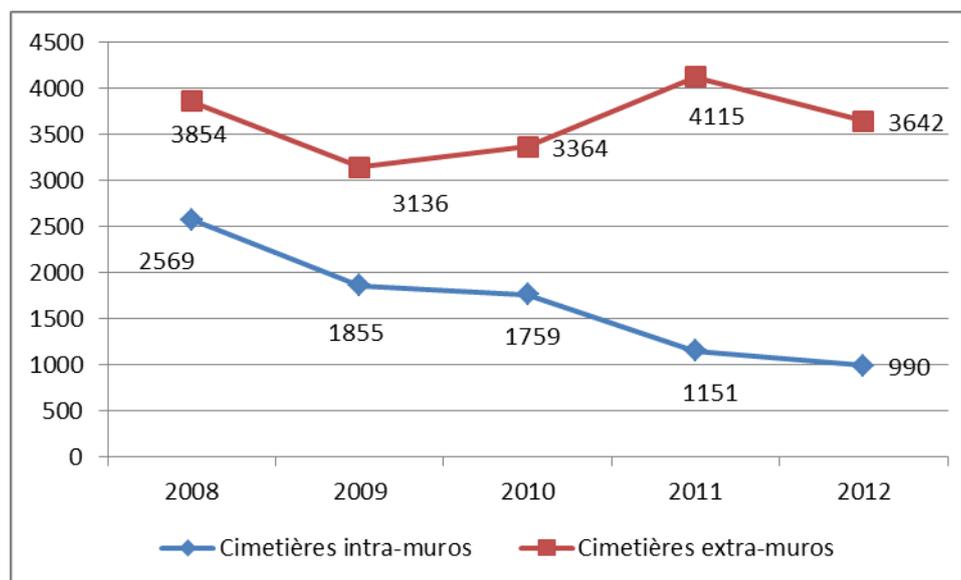


Tableau 6 : Exhumations administratives des intra-muros

Cimetières intra-muros	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
1) Nombre de corps exhumés	2 569	1 855	1 759	1 151	990	8 324
dont exhumations de pleine terre (en nombre de corps)	25	141	233	147	124	670
dont exhumations de pleine terre (en %)	1,0%	7,6%	13,2%	12,8%	12,5%	8,0%
2) Creusements pour exhumations administratives	12	62	137	64	51	326
3) Nombre d'exhumations	732	437	384	241	273	2 067
4) Nombre de placements à l'ossuaire	765	559	424	290	294	2 332
Nombre d'exhumations / exhumations administratives en nombre de corps	28,5%	23,6%	21,8%	20,9%	27,6%	24,8%
Placements à l'ossuaire / nombre d'exhumations	104,5%	127,9%	110,4%	120,3%	107,7%	112,8%

Tableau 7 : Exhumations administratives des extra-muros

Cimetières extra-muros	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
1) Nombre de corps exhumés	3854	3136	3364	4115	3642	18111
dont exhumations de pleine terre (en nombre de corps)	3060	2605	2745	3326	3244	14980
dont exhumations de pleine terre (en %)	79,4%	83,1%	81,6%	80,8%	89,1%	82,7%
2) Creusements pour exhumations administratives	1925	1704	1777	2417	2205	10028
3) Nombre d'exhumations	1746	1534	1772	2610	2219	9881
4) Nombre de placements à l'ossuaire	195	724	1950	2494	2156	7420
Nombre d'exhumations/exhumations administratives en nombre de corps	45,3%	48,9%	52,7%	63,4%	60,9%	54,6%
Placements à l'ossuaire/nombre d'exhumations	11,2%	47,2%	110,0%	95,6%	97,2%	75,1%

Source : Service des cimetières

L'activité des extra-muros s'est faiblement ralentie sur la période (-5,5 %) contrairement à celle des intra-muros (-61,5%). On peut voir que la part des exhumations dans les

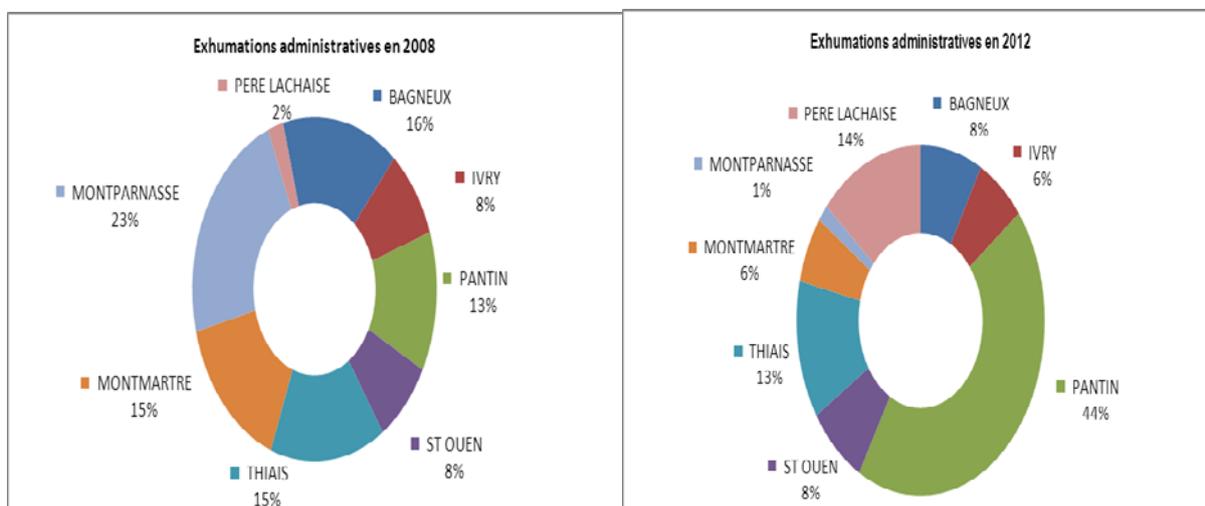
cimetières intra-muros représentait 40 % de l'activité en 2008 alors qu'elle ne représente plus que 21 % en 2012.

L'activité d'exhumation est très variable d'une conservation à une autre et d'une année à l'autre. Elle dépend de plusieurs facteurs :

- ⇒ l'échéance des concessions,
- ⇒ l'état des sépultures,
- ⇒ la décision d'effectuer des reprises,
- ⇒ la décision d'exhumer,
- ⇒ les consignes données par la direction ou le service des cimetières.

Pantin a eu la plus forte activité d'exhumation en 2012 (44 % en 2012 ; 13 % en 2008) suivi du Père Lachaise (14 % en 2012 ; 2 % en 2008) et de Thiais (13 % en 2012) ; a contrario, l'activité de Montparnasse et celle de Montmartre ont nettement régressé dans le total de l'activité.

Graphique 4 : Exhumations administratives (en nombre de corps)



Source : Service des cimetières

Tableau 8 : Exhumations administratives par conservation (en nombre de corps)

Exhumations administratives VILLE	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution	Δ 2012/2008	Δ 2009/2008
BAGNEUX	992	439	912	616	374		-62,3%	-55,7%
IVRY	537	281	368	508	299		-44,3%	-47,7%
PANTIN	841	1103	969	1761	2025		140,8%	31,2%
ST OUEN	504	606	395	590	354		-29,8%	20,2%
THIAIS	980	707	720	640	590		-39,8%	-27,9%
Total extra-muros	3854	3136	3364	4115	3642		-5,5%	-18,6%
MONTMARTRE	977	45	623	575	284		-70,9%	-95,4%
MONTPARNASSE	1461	1151	540	44	72		-95,1%	-21,2%
PERE LACHAISE	131	659	596	532	634		384,0%	403,1%
Total intra-muros	2569	1855	1759	1151	990		-61,5%	-27,8%
TOTAL conservations	6423	4991	5123	5266	4632		-27,9%	-22,3%

Source : Service des cimetières

A l'exception de trois conservations (Pantin, le Père Lachaise et Saint Ouen) toutes les conservations ont fortement réduit leur activité d'exhumation en 2009 allant jusqu'à l'arrêt quasi-total à Montmartre (977 exhumations en 2008 ; 45 en 2009).

La conservation de Pantin a eu une activité d'exhumation qui a plus que doublé sur la période. Son activité ne s'est pas réduite en 2009 et s'est nettement accrue en 2011 et 2012.

Des données plus détaillées figurent en annexe 5 pour chaque conservation, ainsi qu'une comparaison avec les exhumations familiales réalisées par la Ville.

L'évolution de l'activité a fait de la part du service l'objet des observations suivantes dans le cadre de la procédure contradictoire :

Pour le service : « ce qui importe ce n'est pas la baisse de cette activité mais son niveau sans équivalent en France. Ainsi à titre d'exemple la Ville de Lyon effectue en moyenne 572 exhumations par an sur la période observée, alors que la Ville de Paris en opère 2349. »

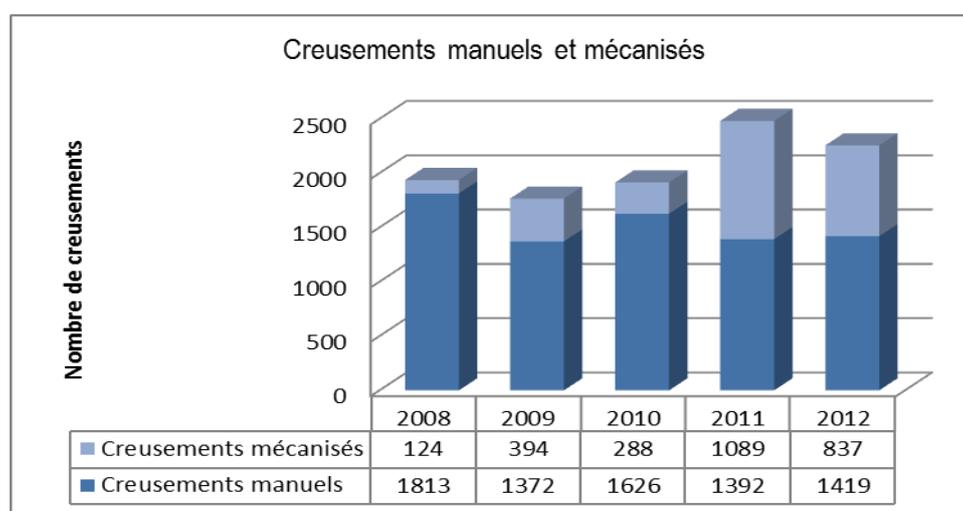
Les rapporteurs n'estiment pas pour leur part, illégitime de s'interroger sur l'évolution de l'activité du service dans le temps, à effectifs de fossoyage quasi constant. Rapporté à la population, le taux de reprise est donc en fait plus élevé à Lyon qu'à Paris.

Sur la réduction de la part des exhumations administratives dans l'activité des cimetières, le service avance plusieurs causes : le souci d'éviter la saturation de l'ossuaire du Père Lachaise, des problèmes d'humidité dans l'ossuaire, la capacité des cimetières intra-muros à effectuer des exhumations administratives.

Le service observe, justement, que la reprise de concessions abandonnées n'est pas un outil d'exploitation des sites. Il n'est toutefois, d'après les rapporteurs, pas interdit d'examiner la question sous l'angle de l'optimisation de la gestion domaniale.

2.1.4. La progression de la mécanisation des creusements

Graphique 5 : Evolution de la mécanisation des creusements pour les exhumations administratives



Source : Service des cimetières

L'activité de creusement est globalement en hausse de 16,5 % de 2008 à 2012. Très faible en 2008 (6,4 % des creusements, soit au total, 112 à Pantin et 12 à Thiais), la mécanisation a presque été multipliée par sept sur cette période pour représenter en 2012, 62,9 % des creusements.

Pantin a réalisé la plupart des creusements mécanisés : 90,3 % en 2008 ; 95,7 % en 2009, 97,2 % en 2010 ; 100 % en 2011 et 94,4 % en 2012. La conservation de Thiais n'a réalisé que peu de creusements mécanisés (selon les années, 12 creusements en 2009, 10 en 2010, 8 en 2011 et 47 en 2012).

La mécanisation est inexistante dans les conservations intra-muros, très peu de creusements étant à réaliser.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a indiqué qu'un plan d'investissement a été établi permettant à tous les cimetières parisiens d'accentuer la mécanisation de tous les creusements. Il indique que cette mécanisation, qui répond à une obligation du Code du travail, n'est pas toujours favorablement accueillie des fossoyeurs qui redoutent qu'elle n'aboutisse à une diminution de leurs effectifs.

2.2. La conduite des opérations d'exhumation administrative

2.2.1.1. La demande d'exhumation

A l'issue des opérations administratives de reprise des concessions (cf. supra 1.2.6), les opérations d'exhumations donnent lieu à une étude sur dossier, visant à s'assurer du respect des conditions légales et à s'assurer de l'absence d'opération de renouvellement en cours³⁶. L'ordre final de procéder à l'exhumation revient au conservateur, représentant du maire, autorité domaniale compétente, qui émet un formulaire de demande d'exhumation, transmis au chef fossoyeur.

Les pratiques sont variables. Ainsi, dans certaines conservations, le chef fossoyeur se voit confier en bloc plusieurs dizaines de demandes d'exhumations préparées par les services administratifs et signées par le conservateur.

2.2.1.2. La préparation de l'exhumation

Il appartient au chef fossoyeur de réaliser les opérations préalables avec un surveillant chef (vérification et localisation de la concession, marquage à la peinture), de programmer les opérations en fonction du planning général, la priorité étant donnée aux opérations concurrentielles et aux exhumations familiales pour lesquelles un OPJ est présent à date fixe dans la semaine.

Les démolitions de monuments sont opérées préalablement, normalement la veille de l'exhumation, ce qui nécessite la sécurisation du secteur.

Pour des raisons de prévention sanitaire et d'organisation du travail (notamment pour les caveaux), les opérateurs doivent parfois procéder à l'ouverture des tombes la veille des opérations d'inhumation et d'exhumation. Sur ce point, les auditeurs n'ont pas pu apprécier la réalité des pratiques ou encore le nombre d'ouvertures anticipées par rapport à l'ensemble des opérations.

³⁶ en effet, même une fois expiré le délai de deux ans ouverts aux familles pour solliciter le renouvellement d'une concession après son expiration, il est admis que les ayants-droit peuvent le solliciter à tout moment, dès lors que la concession n'a pas été reprise, sous réserve de s'acquitter des droits à partir de la date d'expiration.

L'organisation parisienne peut être porteuse de risques car non seulement les agents chargés de la surveillance de ces opérations, sont des agents municipaux mais ils appartiennent aussi aux effectifs des sites dans lesquels ils exercent leur mission de surveillance. Ainsi, ces agents sont amenés à surveiller la probité de leurs propres collègues. Afin de prévenir au mieux tout risque de collusion, mais aussi de faciliter les rapports au travail entre les professions au sein des conservations, les auditeurs préconisent que cette mission soit exercée par des agents de surveillance n'appartenant pas à la même conservation. La maîtrise de la programmation des opérations d'exhumation administrative dépend uniquement des conservations, la mise en place d'une organisation inter conservations devrait donc pouvoir être réalisée ; elle permettrait aussi, de pondérer les importants écarts d'activité entre les conservations et en dernière incidence, de concourir à une meilleure gestion du patrimoine public par une augmentation du nombre de reprises.

Il a été indiqué aux rapporteurs que dans certains cimetières il pouvait arriver que la surveillance des opérations d'exhumation soit, faute de présence de personnel habilité, exercée par des personnels non assermentés. Le retard sur les assermentations doit être rattrapé de manière à ce que tout agent surveillant des exhumations soit effectivement assermenté.

2.2.1.5. Le compte rendu d'exhumation

L'exécution de l'opération d'exhumation donne lieu à un compte rendu cosigné par le fossoyeur chef et l'agent de surveillance mentionnant les corps exhumés identifiés au regard de la concession, l'exhumation éventuelle de corps supplémentaire non identifié. Le document actuel comporte un espace permettant de consigner des observations éventuelles, mais les exemples fournis des détails attendus ne laissent pas entendre que la découverte d'objets précieux ou non trouve sa place dans cette rubrique.

La pratique de restitution des comptes rendus à la conservation est assez inégale ; dans certains cas elle est quotidienne, dans d'autres les dossiers sont restitués en bloc, une fois toutes les exhumations demandées effectuées. Il en résulte que la conservation n'a pas toujours de vision précise de l'activité déployée en matière d'exhumations, de la localisation des restes mortels des concessions récupérées (exhumées, en reliquaire en attente de versement à l'ossuaire ou de transfert au crématorium, en cours de traitement au crématorium, dispersées après retour de crémation).

2.2.1.6. Le traitement des ossements épars

De manière fréquente, les opérations d'exhumation donnent lieu à la découverte d'ossements épars, provenant d'inhumations antérieures à l'attribution de la concession reprise. Ces ossements sont regroupés dans de grands reliquaires qui font l'objet d'une crémation.

Ces ossements épars doivent être traités avec décence lors de leur translation. Les rapporteurs ont pu constater dans une conservation que des ossements étaient stockés dans des sacs en plastique vert dont l'un était encore posé dans une brouette dont on peut penser qu'elle avait servi à les transporter. Il leur a été indiqué que le site était en rupture de stock des grands reliquaires destinés à les recueillir. Cette pratique est à bannir. Dans une autre conservation il a été constaté que plusieurs sacs plastiques verts contenant des ossements avaient été déposés dans le grand reliquaire non encore plein, ce qui laisse à penser que, là aussi, les ossements avaient été transportés dans ces sacs. Ces pratiques, non-conformes au principe de décence, doivent être amendées.

Aucun document ne retrace l'occurrence de la découverte de ces ossements, considérés comme des « sous-produits fatals » de l'activité. Ce phénomène gagnerait à être cerné et relaté dans les comptes rendus d'activité des fossoyeurs, en marge de documents existant.

Recommandation 6 : Harmoniser les pratiques afin de permettre une traçabilité au jour le jour des opérations d'exhumation pour le conservateur.

Recommandation 7 : Expérimenter un dispositif de surveillance par des agents extérieurs à la conservation.

Recommandation 8 : Veiller à l'assermentation des agents chargés de la surveillance des exhumations.

Recommandation 9 : Veiller au traitement décent des ossements épars découverts à l'occasion des creusements d'inhumation ou exhumation. En organiser une traçabilité minimale.

2.2.2. Les découvertes d'objets à l'occasion des exhumations administratives

2.2.2.1. Le statut et le traitement des objets pouvant être trouvés au cours des exhumations

La chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré qu'était constitutif d'atteinte à l'intégrité du cadavre et de violation de sépulture, par des fossoyeurs municipaux, le fait de « *sauter sur des cercueils ou de les forcer avec un instrument, pour y prendre des bijoux ou des dents en or* »³⁷. Dans la même affaire³⁸, la Cour de cassation a considéré que les objets n'étaient pas abandonnés, que le vol était constitué, sans qu'il soit besoin de se référer à la propriété des défunts sur les objets volés, ce que la Cour d'appel avait mal à propos évoqué, méconnaissant assez curieusement la portée de l'adage bien connu : « *le mort saisit le vif* ». Le statut réel des objets reste assez paradoxalement l'objet d'un débat, la Cour de cassation n'ayant pas tranché ce problème dans le même temps qu'elle écartait l'argument de la Cour d'appel.

La doctrine admet majoritairement qu'à défaut de propriété, qui supposerait un maître de la chose, on peut s'entendre sur le caractère affecté à perpétuité des biens déposés auprès des défunts, ce qui justifie qu'ils suivent le même chemin que les restes mortels exhumés et soient donc déposés dans les reliquaires ; la thèse admettant que les objets découverts puissent être revendiqués par les héritiers pose des problèmes successoraux, s'agissant du rattachement à une succession depuis longtemps close, doublé, concernant les exhumations administratives, d'une absence de légitimité et d'intérêt pour l'autorité qui y procède à rechercher des héritiers qui se sont manifestement désintéressés du sort des cendres de leurs ancêtres.

La réglementation ne traite pas directement des objets susceptibles d'être trouvés lors des reprises par les communes. Pour autant, dès lors que les objets trouvés dans le cadre d'exhumations familiales (et non versés à la succession), doivent systématiquement être mis dans le reliquaire avec les restes mortels (cf. infra), c'est sans aucune ambiguïté que tout objet trouvé lors des exhumations administratives, doit systématiquement être remis dans le nouveau cercueil ou dans la boîte à ossements avec les restes mortels. Considérant qu'en l'absence d'héritiers connus ces objets sont indissociables « *des restes mortuaires trouvés dans la concession, et devant être réunis dans un cercueil de dimensions appropriées* »³⁹.

³⁷ Cf. Art. 225-17 du Code pénal et Cour de cassation n° 00-82.152 du 25 octobre 2000. Le Dalloz n°13, 2001

³⁸ Cf. affaire ville de Montpellier, Cour de cassation 25 octobre 2000. Le Dalloz, 2001 n°13

³⁹ Cf. dernier alinéa de l'Art. R. 2223-20 CGCT.

2.2.2.2. Rapprochement avec le cas d'exhumation familiale

Il ne paraît pas inutile, quoique les opérations se fassent sous l'autorité et en la présence effective d'un officier de police judiciaire et de la famille ou de son mandataire, de décrire le régime actuel appliqué aux découvertes d'objets lors des exhumations familiales.

Selon le choix de la famille, l'exhumation peut être réalisée par des agents publics (fossoyeurs municipaux) ou par tout autre opérateur habilité. La qualité de concessionnaire ne donne aucunement droit exclusif sur les objets présents dans la concession. Si la Cour de cassation a posé l'existence d'un droit de propriété des familles sur les objets présents dans les concessions, des règles s'imposent à elles. Lorsque des objets sont trouvés, ils ne doivent être remis au concessionnaire que contre décharge dûment établie par le (ou les) notaires chargés de la succession du (ou des) défunts ou de l'ensemble des héritiers. Tous les objets ayant été déposés dans la tombe et/ou dans le cercueil, quelle que soit leur valeur, sont soumis à la dévolution successorale donc le plus souvent en indivision entre l'ensemble des héritiers.

Dans la majorité des cas, les concessionnaires renoncent et les objets trouvés sont placés par les fossoyeurs dans le nouveau cercueil ou boîte à ossements. L'ouverture d'un reliquaire relève d'une infraction au Code pénal (s'applique également aux urnes funéraires), et est considérée comme une violation de sépulture. Il est donc exclu de garder les objets, dans l'attente d'un éventuel règlement d'une situation successorale. Le règlement intérieur des cimetières de la ville de Bordeaux du 24 septembre 2012, exclut ainsi dans son article 46 toute possibilité de remise aux familles des objets trouvés au cours de l'opération d'exhumation familiale : *« Si des objets ou bijoux, quelle que soit leur valeur et leur état, sont découverts dans la tombe ou le cercueil, les membres de la famille présente ne sont pas admis à les reprendre sur place, même après justification de leur qualité d'héritiers. Il est en effet à supposer que ces objets ont été inhumés avec le défunt soit pas sa propre volonté, soit par la volonté de la personne qui a pourvu aux funérailles, ils ont par conséquent reçu une affectation toute particulière et définitive. Ils seront donc remis dans le nouveau reliquaire avec les restes mortels ».* Cette procédure s'applique également aux opérations de réduction et réunion de corps et à fortiori aux reprises administratives.

Comme tout événement rencontré lors de l'opération, la description par l'officier de police judiciaire (OPJ) des objets mis dans le reliquaire ou remis à la famille, doit être portée au « *rapport d'exécution d'exhumation* » qui selon la réglementation, est annexé à la demande d'exhumation (document reproduit en annexe 8). Pour autant, il semblerait que cette inscription ne soit pas pratiquée. La mission a demandé aux cinq conservateurs rencontrés d'interroger les OPJ notamment sur cette question. La plupart d'entre eux, confirment *« que la découverte de bijoux n'est pas notifiée dans les rapports d'exécution, mais simplement dans notre cahier »*. Les OPJ dispose d'un cahier de notes, laissé dans les conservations.

A Paris, ce rapport d'exécution est établi sur la base d'un document type sur lequel figurent les éléments d'identité du demandeur de l'exhumation, de la concession, les procédures de contrôle, le déroulement de l'opération et l'état du cercueil, le nombre de corps trouvés, la mise en reliquaire ou pas et la destination des corps exhumés. Une partie est signée par l'agent d'accueil et de surveillance (AAS) et l'agent chef de surveillance de la ville, l'autre partie relative à la destination des corps est signée par l'OPJ. Alors que l'essentiel des items sont communs aux exhumations administratives, ce document type n'est utilisé que pour les exhumations familiales (et les sorties de caveau provisoire municipal).

Dans le cadre de la révision du Règlement des cimetières parisiens, les auditeurs préconisent que soit introduite toute précision sur le traitement des objets trouvés dans le cadre de telles opérations funéraires.

Recommandation 10 : A l'occasion de la révision du Règlement des cimetières parisiens, introduire toute précision sur le traitement des objets trouvés dans le cadre des opérations funéraires.

2.2.2.3. La quantification du phénomène des découvertes

Depuis 2009, un document type a été mis en circulation pour le traitement des opérations de reprises. Ce document n'avait jamais été utilisé par l'une des conservations visitées, laquelle s'appuyait sur le document antérieur, particulièrement succinct.

Ce document reproduit en annexe 8 est différent de celui utilisé pour les exhumations familiales, il se présente en deux parties :

- la première, intitulée « *fiche de reprise* », est la demande de procéder à la démolition et/ou à l'exhumation adressée au chef fossoyeur par le conservateur. L'agent-chef de surveillance en est aussi destinataire « *pour veiller au bon déroulement de l'opération* », elle renseigne sur la concession.
- la seconde, intitulée « *attestation d'exhumation et de démolition* », est le procès-verbal de l'opération, de démolition et/ ou d'exhumation, du nombre de corps ou d'urnes exhumés et leur réunion dans un ou plusieurs reliquaires ainsi que le numéro donné au reliquaire. Un emplacement est prévu pour les observations éventuelles. Le document est cosigné par le chef fossoyeur et l'agent-chef de surveillance.

Dans les cinq sites visités, il a été expliqué aux auditeurs qu'aucune instruction n'avait été donnée par le service pour que soit mentionnée aux rapports d'exhumations, l'information selon laquelle des objets avaient été trouvés et mis dans les reliquaires avec les restes mortuaires. Ainsi, il n'est pas possible de connaître objectivement la fréquence et le type d'objets qui peuvent être trouvés à l'occasion des exhumations consécutives à la reprise des concessions par la Ville.

Sur ce point les auditeurs préconisent d'instaurer un parallélisme des formes avec la procédure prévue (même si elle n'est pas appliquée par les OPJ) pour les exhumations familiales en mentionnant systématiquement au procès-verbal, tout objet trouvé et ce pour l'ensemble des opérations d'exhumations liées aux reprises par la Ville de Paris (y compris des concessions en terrain commun quand les cercueils ont été ouverts).

Pour essayer de dépasser cette absence de données dans les procès-verbaux d'exhumations, les auditeurs ont demandé aux cinq responsables de conservation de prendre l'attache des officiers de police judiciaire afin qu'ils puissent leur transmettre leurs éventuelles données mais aussi donner leurs impressions dans ce domaine. D'autres part, les chefs fossoyeurs ont procédé à l'analyse de leurs cahiers de liaison et les conservations pour s'en assurer, ont analysé les fiches de reprises, soit en totalité pour la période 2008-2012, soit par échantillon. Sur la base de ces informations, la mission a établi le tableau suivant :

Tableau 9 : Objets déclarés trouvés lors des exhumations familiales et administratives pour la période 2008-2012

Conservations	Exhumations familiales		Exhumations administratives	
	Objets trouvés déclarés dans les PV	Commentaires des OPJ	Objets trouvés déclarés	Types de vérifications effectuées
Bagneux	Recherche d'une alliance à la demande de la famille Une croix (2013)	Recherche infructueuse (2008) Mise dans le reliquaire à la demande de la famille	Aucun	l'ensemble des fiches de reprises
Montmartre	Aucun	Vérification effectuée de 2003 à 2012 cahiers de liaison OPJ	Aucun	cahiers de liaison du chef fossoyeur
Montparnasse	Aucun	Pour deux situations, des bijoux ont été trouvés, leur qualité n'est pas précisée. Ils ont été mis dans les reliquaires	Aucun	ensemble des fiches de reprises et des cahiers de liaison du chef fossoyeur
Pantin	Aucun	Les objets trouvés sont, selon l'OPJ, systématiquement mis dans le reliquaire. Vérification de 100 situations/cahier de liaison OPJ	Aucun	échantillon de 100 fiches de reprises et cahiers de liaison
Thiais	Aucun	Sur la base des cahiers de liaison ; aucun objet pour la période 2008-2012. (2004-2006 : pour quatre opérations : quatre alliances, une chevalière, une chaîne, un médaillon, ont été remis aux familles).	Aucun	échantillon de 40 fiches de reprises

Source : Déclaration des conservateurs

Selon les déclarations des OPJ faites aux conservateurs, il *serait* extrêmement rare de trouver des bijoux. Leur présence est plus facilement détectable lors des exhumations en caveau qu'en pleine terre car si dans les caveaux la « mixture » ne permet pas toujours de voir les bijoux, la chose est encore moins aisée lorsqu'il y a un mélange de « mixture » et de terre. Cette appréciation technique a aussi été exprimée par tous les chefs fossoyeurs et fossoyeurs rencontrés par les auditeurs.

Les éléments recueillis auprès des OPJ montrent aussi que dans la quasi-totalité des cas, les bijoux sont mis dans les reliquaires avec les restes mortels et ne sont pas remis aux familles ou à leurs représentants.

Pour les exhumations administratives, cette nouvelle approche ne permet pas plus de disposer d'éléments.

Pour autant, si la rareté de ces situations peut être admise, elle ne peut expliquer l'absence totale d'objets déclarés comme trouvés sur un nombre d'opérations d'exhumations administratives qui est de près de cinq fois supérieur à celui des exhumations familiales sur la même période. Le tableau ci-après, sur les objets remis au Service des cimetières (à l'exception des cas de Pantin fin 2012), marque aussi qu'aucun versement de bijoux n'a été effectué de 2008 à 2012 par l'une des quatre autres conservations observées par la mission.

Les éléments transmis à la mission montrent que seuls les bijoux sont recensés. Selon, les OPJ, « *les dents en or sont systématiquement mises dans le reliquaire et les situations peu fréquentes* ».

Selon, un conservateur rencontré, « *les dents en or ne peuvent que rarement être trouvées isolément, car, comme pour les dents naturelles, celles-ci restent, même pour les sépultures anciennes, accrochées à la mâchoire qui est partie intégrante des restes mortels voués à être mis dans le reliquaire* ».

Cette précision technique est importante, car associée à la précédente, elle viendrait pour partie valider la thèse de l'exception de ces situations. En revanche, elle aggraverait encore davantage les infractions dans ce domaine, puisque le vol supposerait une atteinte directe au corps par l'arrachement de dents en or de la mâchoire du défunt.

Les déclarations reçues par les auditeurs

Les nombreux échanges sur ce thème n'ont pas plus permis aux auditeurs d'objectiver la réalité de la situation.

Trop peu souvent invités à s'exprimer sur leur métier « *peu valorisé et qui fait peur* », questionnés « *sur le déroulement d'une exhumation, opération funéraire dont on ne parle jamais* », les agents questionnés par les rapporteurs ont pu assez légitimement en ressentir une certaine amertume. Cette situation n'a pas aidé à lever la retenue naturelle d'une profession vis-à-vis de l'extérieur. Ces dimensions sont à prendre en compte dans les réponses qui ont pu être données aux auditeurs.

Les déclarations reçues des fossoyeurs et fossoyeurs chefs qui ont pu être questionnés concourent sur le fait que les découvertes d'objets sont très rares ou inexistantes.

Quand elles se produisent les objets sont mis dans les reliquaires ou remis à la conservation (certaines personnes interrogées indiquant que les instructions ont souvent changé, ce qui se traduit sur le terrain par des réponses disparates et fluctuantes).

De même sont disparates les réponses à la question de savoir si les découvertes sont retracées dans des comptes rendus (pas d'instruction sur le sujet selon les fossoyeurs, notation dans le cahier des opérations selon certains conservateurs).

Les conservateurs rencontrés appuient totalement les propos des fossoyeurs selon lesquels les découvertes sont rarissimes, tout en convenant n'avoir jamais abordé le sujet dans leurs réunions d'encadrement ; la question est laissée à la gestion des encadrants des fossoyeurs et des agents de surveillance.

Les conservateurs rencontrés ont indiqué n'assister que très rarement à des exhumations et jamais dans les annexes. Un conservateur a indiqué n'avoir jamais assisté à une exhumation.

Depuis les événements, un des conservateurs rencontrés a décidé d'assister aux exhumations de façon aléatoire. Conjointement, il a demandé à être systématiquement informé lorsqu'un objet était trouvé. Sur cinq mois, faut-il y voir une coïncidence, trois bijoux et un dentier en or ont été remis par ce conservateur au Service des cimetières (cf. tableau ci-après), plusieurs dents en or ont également été déclarées trouvées, elles ont été mises dans les reliquaires avec les restes mortuaires.

Recommandation 11 : Prévoir au compte rendu d'exhumation, la mention des objets éventuellement découverts, ce pour l'ensemble des opérations d'exhumation liées aux reprises par la Ville de Paris (y compris des concessions en terrain commun quand les cercueils ont été ouverts).

Recommandation 12 : Inviter les conservateurs à assister périodiquement de manière improvisée aux exhumations.

2.2.2.4. Le corpus de consignes à destination des agents municipaux

Le sujet des objets découverts à l'occasion d'exhumations a donné lieu à de nombreuses et fréquentes notes de service⁴⁰ dont les deux thématiques sont constantes : que ce soit pour les exhumations familiales ou celles consécutives aux reprises administratives, un agent de surveillance de la Ville de Paris (TSS ou AASP) doit « être *systématiquement et obligatoirement présent* » ; « *cette tâche peut être exceptionnellement confiée à un ASS assermenté* ». La majorité de ces notes comporte le préambule suivant : « *Les fossoyeurs de la Ville de Paris sont régulièrement accusés de récupérer des bijoux lors des exhumations, de vendre des dents humaines ou d'autres fautes graves portant atteinte à la probité et à la déontologie* ». Ces notes au contenu similaire depuis 2004, sont signées du chef du Service des cimetières, elles ont parfois la forme d'une note adressée aux conservateurs, parfois celle de note de service et portent la mention « *pour affichage* ».

Les auditeurs ont souhaité savoir, si des événements particuliers justifiaient ce préambule et la récurrence de la diffusion de ces règles de surveillance. La réponse du service est « *qu'aucun événement particulier ou dysfonctionnement dans l'organisation d'un ou plusieurs sites n'est à l'origine de ces diffusions, il s'agit de rappeler régulièrement les règles aux conservations et aux agents* ». La diffusion de manière répétitive peut en banaliser la portée et le sens des instructions, d'autant que ces rappels successifs à la règle ne sont pas en lien avec des événements particuliers.

Une fiche juridique n°10 -destinée aux conservateurs- et portant la mention « Usage interne » comportait l'instruction suivante : « *Tous bijoux ou objets de valeurs trouvés lors des exhumations doivent être remis au conservateur qui le transfèrera au service central où ils seront stockés en attendant que les héritiers se manifestent. Les demandes de remise de dents par les étudiants en médecine doivent être systématiquement refusées* ».

Pour tenter de mesurer l'impact de ces directives, les auditeurs ont souhaité savoir quelles étaient les modalités générales de passation des consignes aux équipes techniques. Celles-ci se composent de trois catégories : les fossoyeurs, les agents de surveillance et les jardiniers/cantonniers. Chacune d'entre elles dispose de son propre encadrement, de ses propres locaux sociaux, le plus souvent assez éloignés du bâtiment de la conservation.

Selon leur thème, les notes de service sont remises par le conservateur à l'encadrant technique concerné, à charge pour lui de transmettre les consignes à son équipe. Les modalités de *diffusion* des instructions sont variables. Elle peut être orale, collective ou individuelle, ou faire l'objet d'un simple affichage. Les auditeurs ont pu effectivement constater l'affichage de certaines notes, dans les locaux sociaux des fossoyeurs. Aucune disposition ne permet de garantir que les consignes ont bien été transmises aux personnes concernées, à l'exception de deux exemples récents, postérieurs aux événements de novembre 2012. Dans un cas, le conservateur et dans l'autre cas, le chef fossoyeur, ont de leur propre initiative, rediffusé la note visée ci-dessus en recevant chaque agent et en

⁴⁰ Cf. Notes du Service des cimetières aux conservations « rappel des règles de surveillance des exhumations familiales ou administratives » des 14 mai 2004, 23 octobre 2007, 18 août 2008, 26 août 2008, 23 juillet 2010.

l'invitant à signer ladite note, attestant ainsi de la prise de connaissance des consignes et donnant un caractère « solennel » à la démarche.

Si la démarche récemment engagée autour du label QualiParis devrait permettre de créer une dynamique davantage participative et transversale, l'analyse des modalités de passation des notes et des consignes révèle une nécessité plus générale de réflexion sur la modernisation des modes d'organisation et de management dans ce secteur, qui devra s'accompagner d'un plan de formation et d'un accompagnement des conservateurs et de leurs adjoints.

Concernant les remises de *bijoux et objets de valeur aux conservateurs* le très faible nombre d'objets déposés et les échanges montrent que cette consigne a été diversement reçue et appliquée. A la surprise des auditeurs, aucun interlocuteur de terrain ne l'a évoquée, en revanche tous ont dit « *que tous les objets étaient mis dans les reliquaires* ». Pour autant, en juin 2013, certaines conservations continuaient à transmettre « *les bijoux* », d'autres « *à tout mettre dans les reliquaires* ».

Ainsi, sur neuf années, trois conservations ont remis quelques objets trouvés au Service des cimetières [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*. Les conservations ne disposent pas de registre retraçant la procédure de traitement de ces objets et le Service ne prévoit pas de document normalisé attestant de la remise.

Tableau 10 : Objets remis au Service des cimetières par les conservations

Date de découverte	Date de remise au service des cimetières	Cimetière d'origine	Division	N° concession	Objet
21/02/2005	13/06/2005	Père Lachaise	69	385 CAD	Médaille baptême + alliance
05/04/2006	06/04/2006	Ivry	17	806 TR 1964	1 alliance
14/09/2012	14/09/2012	Père Lachaise	Columbarium	Case 20045	3 médailles + 1 chaîne en or
14/12/2012	14/12/2012	Pantin	100-19-12	389 TR 1966	Alliance + dentier en or
31/12/2012	31/12/2012	Pantin	129-3-06	129-3-06	Médaille en croix en or
11/02/2013	12/02/2013	Pantin	50 ^e	50-11-34	Alliance en or

Source : Service des cimetières

Les auditeurs ont préconisé très tôt auprès du Service des cimetières l'arrêt de cette pratique et le versement systématique de tous les objets dans les reliquaires avec les restes mortels.

Le très faible nombre d'objets et leur valeur marchande réduite, n'en fait pas un enjeu financier majeur. Mais la question morale est entière. Le statut et le devenir de ces objets doivent être expertisés rapidement. Quelques collectivités qui s'étaient engagées dans cette voie ont, sans fondement juridique, procédé à leur vente, au bénéfice de leur CCAS,

sur la base d'une délibération du conseil municipal. Les auditeurs préconisent une analyse par la direction des affaires juridiques afin de régler cette situation.

Plus largement, l'examen de cet aspect limité de l'activité du service révèle les graves imperfections du dispositif de formalisation et de transmission des instructions sur lesquels les rapporteurs estiment nécessaire de revenir dans la division 2.4, car elles constituent un véritable problème de contrôle interne, voire de gouvernance, du service.

Pour le cas particulier qui est ici traité, il convient sans attendre de formaliser à nouveau les instructions de la manière la plus claire

Recommandation 13 : Formaliser dans une note de service aux personnels concernés (fossoyeurs, agents de surveillance) les instructions relatives au traitement des objets découverts à l'occasion des exhumations et s'assurer au moyen d'un émargement individuel de leur prise de connaissance par chaque agent.

Recommandation 14 : Trancher après expertise de la direction des affaires juridiques la question des objets découverts consignés au service des cimetières.

2.2.2.5. Le cas particulier des exhumations des terrains communs

L'article R.2213-15 du CGCT dispose que « *si la personne décédée était porteuse d'une prothèse fonctionnant au moyen d'une pile, un médecin ou un thanatopracteur atteste de la récupération de l'appareil avant la mise en bière* ».

Pour un certain nombre de défunts inhumés en terrain commun au cimetière de Thiais, ces obligations n'ont pas été appliquées principalement par les services hospitaliers parisiens et en moindre mesure par l'institut médico-légal (IML). De leur côté, les services de la Ville n'ont pas exigé systématiquement les attestations de la part des différentes institutions intervenant en faveur de ces défunts.

Faute de garanties suffisantes, la conservation de Thiais se trouve face à une situation particulièrement complexe puisqu'elle ne peut procéder à la reprise de nombreuses concessions, la crématisation d'un défunt porteur de ce type d'appareil ayant donné lieu à un accident mortel en 2006 en province.

En 2012, 391 inhumations ont eu lieu dans le terrain commun qui se compose de 3609 places⁴¹. Le jour de la visite de la mission, 480 étaient disponibles. Si la situation des personnes décédées, adressées par l'IML a pu être réglée sur plusieurs années, celle des défunts provenant des hôpitaux reste entière. En mai 2013, la reprise de 811 caveaux était ainsi bloquée faute d'éléments attestant de l'absence de port de pacemaker.

Le travail de recherche par dossier et auprès des hôpitaux est lourd, la conservation de Thiais ne dispose pas des moyens matériels suffisants pour clore rapidement ce dossier. A ce stade, la liste a été établie pour 512 défunts inhumés entre 2002 et 2008⁴². Pour chacun d'entre eux, les services doivent à présent rechercher l'hôpital de leur provenance. Pour les 290 défunts inhumés avant 2002, l'ensemble du travail reste à mener.

Dans ce domaine à risque, la mission émet la préconisation générale de mettre en œuvre les moyens pour parvenir au règlement rapide de la situation du terrain commun de Thiais mais aussi pour mieux prévenir les risques généraux qui s'attachent aux éventuelles

⁴¹ Chaque emplacement en terrain commun ne peut recevoir qu'un seul corps.

⁴² Pour les années 2007 et 2008, quatre situations comportent un doute.

absences de déclaration par les acteurs du funéraire à Paris. Les rapporteurs estiment qu'à ce titre pourraient être menées les actions suivantes :

Régler la situation du terrain commun de Thiais :

- pour épauler la conservation de Thiais, étudier la possibilité d'une aide extérieure afin de finaliser rapidement l'ensemble des dossiers et établir la liste des hôpitaux concernés,
- pour l'essentiel (hôpitaux de l'AP-HP), organiser au niveau adéquat de l'administration parisienne, une réunion avec l'institution afin de trouver les termes d'un règlement rapide. Adresser un courrier aux autres.

Sécuriser davantage la procédure parisienne tant pour les crémations que pour les inhumations :

- introduire dans les dispositions communes du Règlement municipal des cimetières parisiens comme l'on fait plusieurs grandes collectivités, l'obligation de fournir en complément du permis d'inhumer, « *le certificat de décès attestant le retrait éventuel des prothèses cardiaques* »,
- adresser un courrier de rappel à l'Ordre des médecins, aux sociétés funéraires agréées, à la direction de l'AP-HP, à l'IML, aux principaux hôpitaux privés parisiens,
- adresser une note de service aux secrétaires généraux des mairies d'arrondissements, rappelant les obligations des services d'état civil en la matière,

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service précise que le livret « *Les démarches administratives* » a été réalisé en collaboration avec la DUCT et que les services d'état civil disposent de toutes les informations nécessaires. Il indique que néanmoins une note sera adressée à la DUCT, en référence aux recommandations énoncées par l'Inspection générale, pour rappeler les procédures.

- adresser une note de service au bureau des concessions et aux huit conservations rappelant l'obligation de disposer systématiquement au dossier de la concession des informations dans ce domaine.
- dans le cadre de la prochaine révision des contrats types des concessions parisiennes, ajouter les dispositions réglementaires.

Sur ce point le service a indiqué, dans le cadre de la procédure contradictoire, considérer que le règlement des cimetières serait un support plus approprié et suggère qu'un exemplaire en soit remis à chaque concessionnaire au moment de l'achat.

Compte tenu des multiples incidences que peut produire l'absence de retrait d'un appareil à pile (explosion du crématorium, pollution des sols et de l'air, impossibilité pour la Ville de reprendre les concessions ...), les auditeurs estiment que ce sujet relève de la cartographie des risques de ce secteur et justifierait que celui-ci soit ajouté au travail en cours.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre les actions utiles pour pallier à l'absence d'attestation du retrait des pacemakers et autres appareils à piles du corps des personnes inhumées en terrain commun

2.2.3. Le transfert à l'ossuaire

Le transfert des reliquaires à l'ossuaire ne se fait pas au fur et à mesure, mais par lot, généralement d'une trentaine, conditionné de fait par la taille des véhicules utilisés pour le transfert. Cette pratique, n'est pas strictement conforme au CGCT qui prévoit la réinhumation immédiate des restes exhumés. A défaut d'une réinhumation dans la

journee, il convient que le delai de stockage des reliquaires en salle aux bières en attente de transfert au Père Lachaise soit limite (ce qui semble le cas actuellement mais ne l'a pas toujours ete).

Le transfert fait l'objet d'un document vise par le conservateur du cimetiere et attesté en reception par l'agent chef du cimetiere du Père Lachaise (document reproduit en annexe 8).

Les precautions entourant les reliquaires en instance de transfert peuvent etre ameliorées.

[.....]
.....
.....
.....].

[.....]
.....
.....
.....].

[.....]
.....].

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Recommandation 16 : Faire en sorte que les salles aux bières soient des locaux dédiés convenablement protégés.

2.2.4. Un traitement des cendres après crémation non-conforme à la décence requise

Les auditeurs constatent une dichotomie entre le terme de « cendres » utilisé par l'avenant à la convention de gestion de janvier 2001 et le processus technique de crémation utilisé par la SAEMPF qui n'intègre pas la phase de pulvérisation permettant la transformation des calcins en cendres. Ainsi, comme l'ont expliqué les services, sont rendues à la ville des cendres sous forme de calcins et non des cendres.

Leur transfert est assuré par la SAEMPF, dans des bacs métalliques, au cimetière de Thiais où ils sont enfouis en tranchée.

La nouvelle réglementation renforce l'esprit des textes antérieurs en précisant notamment les dispositions éthiques à observer dans le traitement des cendres. Ainsi, les principes déontologiques fondateurs, de respect, de dignité et de décence établis de longue date envers les restes mortels exhumés, s'appliquent sans distinction aux restes mortels des personnes crématisées, que sont les cendres.

Par ailleurs l'esprit de la loi est de procéder à la dispersion dans le cimetière où les défunts ou à tout le moins leur famille avaient choisi qu'ils reposent.

L'enfouissement de calcins et ce uniquement au cimetière de Thiais semble ne pas être en parfaite adéquation avec cet esprit. Le service a justifié la pratique de l'enfouissement en un lieu unique par le volume des cendres qu'il serait nécessaire de disperser, argument qui ne tient pas si la dispersion a lieu sur l'espace du souvenir de chaque cimetière d'origine. Cette solution est à mettre en regard de la constitution d'ossuaires supplémentaires.

Recommandation 17 : Mettre fin à la pratique actuelle, en organisant la dispersion des cendres des défunts ayant fait l'objet d'une crémation administrative sur les espaces du souvenir des cimetières qui ont reçu leurs restes mortels.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service indique au regard des problématiques soulevées dans cette division du rapport que la dispersion lui paraît matériellement impossible pour des raisons techniques et faute d'espaces disponibles dans les cimetières parisiens et notamment intramuros où les pelouses cinéraires sont déjà fortement sollicitées. Il ne suggère aucune solution approchante ou alternative permettant aux cendres des défunts exhumés de rester dans le cimetière qu'ils avaient choisi.

Concernant le sort des calcins, il confirme que cette forme exclut toute dispersion et admet également que l'article L 2223-18-1 précise qu'après la crémation, les cendres sont pulvérisées. Il précise être en négociation avec la SAEMPF pour obtenir cette prestation, ce dont les rapporteurs prennent acte. Aucune disposition en ce sens ne semble toutefois figurer au cahier des charges de la toute prochaine DSP.

Apporter une réponse à ce problème serait de première urgence.

2.3. Des phases insuffisamment assurées et des facteurs de lenteur ou de disparités des pratiques

Le corpus d'instructions aux mains des opérateurs est hétérogène. Les instructions prennent des formes diverses : notes de service, mais aussi «fiches juridiques » ou même instructions verbales données à l'occasion des réunions de service et non formalisées par la suite.

2.3.1. Des fiches juridiques imprécises ou pas à jour

La qualité juridique des instructions n'est pas garantie : le SAJ de la DEVE n'est pas associé à la rédaction des fiches juridiques et ne sert en fait que d'intermédiaire pour saisir la DAJ sur les points que le service juge mériter un éclaircissement. Mais lorsque le service juge une disposition claire, il ne saisit pas les services juridiques et s'estime doté de juristes capables de prendre des positions : il en résulte que sur certains points, les instructions diffusées par le service ont été imprécises ou même hétérodoxes. La veille juridique a clairement été insuffisamment réactive sur l'application des lois récentes et certains points des instructions présentées aux rapporteurs comme en vigueur ne sont pas conformes au droit.

Les instructions concernant la crémation des restes exhumés font ainsi l'objet d'une fiche juridique n°10 :

DEUXIEME PARTIE : LA CREMATION DES RESTES EXHUMES

Depuis la loi du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, les restes mortels issus des concessions reprises ne peuvent faire l'objet d'une crémation qu'en l'absence d'opposition - connue, attestée ou présumée du défunt -.

- **Opposition connue :** le défunt a laissé un écrit dans lequel il indique être opposé à la crémation.
- **Opposition attestée :** une personne (en principe proche du défunt mais rien n'est précisé dans la loi) atteste que ce dernier était opposé à la crémation.
- **Opposition présumée :** des indices permettent de penser que le défunt était opposé à la crémation.

En l'absence de précision dans la loi ou de décision de justice, il est pour le moment très difficile de définir ce qu'est une « opposition présumée » d'un défunt. Ainsi par exemple :

- Les personnes décédées avant 1887 ne pouvaient pas choisir la crémation qui était interdite par la loi française. Il est donc impossible de savoir si elles y étaient opposées ou favorables.
- Depuis 1887, la loi française autorise la crémation des défunts. Dès lors que ces personnes ont été inhumées, on peut présumer qu'elles étaient de leur vivant opposées à la crémation.
- Les personnes de confession israélites, orthodoxes ou musulmanes sont en principe opposées à la crémation puisque leur religion l'interdit. Toutefois, la loi interdit aux fonctionnaires de se mêler de la vie privée des citoyens et donc de rechercher leur religion. Il est donc interdit de présumer de la religion de quelqu'un d'après son patronyme, un signe religieux sur sa tombe, etc.
- Depuis 1963 (Vatican II) l'Eglise catholique tolère la crémation. On peut donc supposer que tout catholique inhumé avant 1963 était tacitement opposé à la crémation. Toutefois, si un catholique s'est fait inhumé en cercueil après 1963, on peut aussi penser qu'il était opposé à la crémation.

La prudence doit donc prévaloir car en cas d'erreur, le fonctionnaire engagerait sa responsabilité pénale (art. R.2223-66 du CGCT) et, en conséquence, aucun reste issu des concessions funéraires reprises par la Ville de Paris ne doit faire l'objet d'une crémation afin de se conformer avec les termes de l'article L.2223-4 du CGCT.

7

On peut remarquer que la rédaction de cette fiche repose sur le texte de la loi de 2008, qui a été modifié par la loi de 2011, sans qu'il soit fait mention du texte postérieur et sans que le texte en ait été mis à jour (la fiche communiquée aux rapporteurs et réputée valoir instruction en vigueur est datée du 26.11.2009).

Au terme d'un raisonnement pour le moins sollicitatif des textes, il est conclu qu'aucune exhumation ne doit donner lieu à crémation.

Le raisonnement ne repose pas sur un fondement moral puisque l'on a continué après la loi de 2008 à incinérer les restes exhumés du terrain commun, sans se préoccuper des convictions religieuses des personnes inhumées selon ce mode.

La direction des affaires juridiques s'est exprimée à deux occasions sur ces sujets (et d'ailleurs pas à la demande du service, mais du directeur de tutelle de la mission du funéraire, puis du secrétaire général adjoint).

Une première fois, le 18 février 2010, la DAJ a clairement exprimé que «*pour les défunts dont la religion s'opposait à la crémation lors de leur inhumation, mais plus au moment de leur exhumation, il convient de considérer que leur opposition étant fondée sur un dogme religieux et ce dogme ayant évolué, plus rien ne s'oppose à leur crémation*». Cette position correspond à la pratique des grandes communes.

Une note de janvier 2013 de la DAJ précise que seules des oppositions connues, c'est-à-dire attestées par des tiers ou exprimées préalablement par les défunts eux-mêmes peuvent, sous l'empire de la nouvelle loi du 17 mai 2011 faire obstacle à une crémation administrative.

Ces positions validées par la DAJ n'ont pas été retracées dans les instructions qui ne reflètent plus une analyse juridique, mais une position du service.

Recommandation 18 : Si cette forme d'instruction est maintenue, sécuriser la production des fiches juridiques en y associant la DAJ. Pour celles déjà émises, apporter les mises à jour indispensables.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le service a précisé que trois fiches nécessitaient une mise à jour, sans toutefois mentionner la fiche n° 10. Il a indiqué que le bureau des concessions venait en octobre 2013 de terminer la mise à jour du « recueil juridique » qui rassemble par thème, les textes réglementaires de référence. Il s'agit d'un autre document que ceux visés ci-dessus.

2.3.2. Des notes de services peu explicites dans leur finalité ou leur contenu

La hiérarchisation faite par l'encadrement du service entre ce qui relève de l'écrit et de l'instruction orale est peu claire. [.....]. *Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Par ailleurs, là où l'instruction écrite doit viser à harmoniser les pratiques, certaines fiches ouvrent des latitudes aux conservateurs dans des conditions très imprécises sans poser des conditions et sans prévoir de retour d'information à l'échelon central dont l'une des missions est de contrôler et d'harmoniser les pratiques.

Ainsi, à titre d'exemple, la fiche juridique n°3, sur le renouvellement de concession funéraire (qui porte la mention « projet, usage interne, ne pas diffuser », ce qui interroge sur son statut réel) comporte-t-elle, page 3, un paragraphe précisant que le conservateur peut admettre que le renouvellement demandé avant échéance soit accordé, tout en précisant que « *il faut faire attention que cela n'ait pas pour effet de faire bénéficier d'une réduction de tarif par rapport à ce qu'il aurait dû payer à l'échéance* ». Les conditions objectives du renouvellement ne sont pas clairement indiquées, ce qui peut favoriser des interprétations diverses de la part des conservateurs.

Recommandation 19 : Revoir le maillage et la hiérarchisation des instructions de manière à ce que les thèmes importants fassent systématiquement l'objet d'écrits assortis d'une procédure de remontée au niveau jugé adéquat des incidents éventuels.

2.3.3. Un corpus d'instructions en direction des fossoyeurs et agents de surveillance à constituer

Le segment particulier des exhumations (et des inhumations) comporte toute une série de règles qui ne font pas l'objet d'une formalisation par le service dans un format accessible et « opposable » aux agents censés s'y conformer.

Le caractère éparpillé des notes de service, essentiellement accessibles, à l'échelon élémentaire des fossoyeurs, par l'affichage dans les locaux sociaux et par les instructions verbales de la maîtrise, est insuffisant pour fonder une application rigoureuse des consignes et permettre une répression sans faiblesse des comportements incorrects.

2.3.3.1. Les contenus

Concernant les opérations d'exhumation (auxquelles on peut joindre les opérations d'inhumation qui se caractérisent par la présence des familles), un tronc commun de mesures ayant trait à la décence des opérations, au respect dû aux restes mortels, et aux

dispositions du droit funéraire, civil et pénal s'appliquant à ces opérations, concerne fossoyeurs et agents de surveillance.

D'autres aspects concernent plus particulièrement une de ces catégories. Il est toutefois opportun afin que cette démarche ne soit pas vécue comme stigmatisante, qu'un seul document les recense, afin que chaque catégorie d'acteurs soit clairement consciente des responsabilités de chacun, dans un acte du service.

Recommandation 20 : Formaliser par écrit un corpus d'instructions, à destination des fossoyeurs et des agents de surveillance portant sur la Déontologie et la Conduite matérielle des opérations (hygiène et sécurité).

2.3.3.2. Modalités de diffusion

La diffusion doit viser à ce que chaque niveau concerné reçoive l'information dans une forme adaptée à sa parfaite compréhension.

La prise de connaissance de ces instructions doit être traçable pour couper court à toute discussion sur l'opposabilité fondée sur l'ignorance ou l'imprécision des instructions. Certains conservateurs font d'ores et déjà émarger certaines notes aux personnels concernés.

Recommandation 21 : Formaliser la prise de connaissance du corpus d'instruction déontologique par la remise d'un document à l'agent et l'émargement par l'agent d'un second exemplaire conservé par le service à son dossier. Insérer les points saillants du code déontologique dans le règlement municipal

Pour exemple, l'arrêté du 10 avril 2012 portant dispositions relatives à la gestion des cimetières de la ville de Lyon, stipule à son titre V, consacré au personnel municipal « *Il est notamment interdit à tous les agents municipaux appelés à travailler dans le ou les cimetières :*

- *de participer directement ou indirectement aux travaux d'une entreprise, à la construction ou à la restauration des monuments funéraires hors l'entretien des cimetières,*
- *de faire le commerce de tous objets participant à l'entretien ou à l'ornement des tombes,*
- *de s'approprier tout matériau ou objet de concessions expirées ou non,*
- *de solliciter des familles ou des entreprises toute gratification, pourboire ou rétribution quelconque,*
- *de tenir toute conversation ou adopter toute attitude ou tenue vestimentaire susceptible de nuire à la décence des opérations funéraires ou de choquer les tiers ».*

Le service a indiqué, dans le cadre de la procédure contradictoire que la Ville de Lyon lui avait précisé que [.....]. Les informations transmises par la Ville de Lyon ont été occultées conformément à la délibération 2014 IG 1001.

Il est évident que les agents municipaux chargés de faire appliquer et d'appliquer le règlement doivent en avoir connaissance et que la réponse de la Ville de Lyon est mal interprétée par le service. Comme l'est d'ailleurs la position des rapporteurs qui est que les principales obligations déontologiques, susceptibles de toucher aux relations courantes avec le public, doivent être portées à sa connaissance par le règlement. Un guide

déontologique a un propos plus large, un contenu technique plus précis et n'est destiné qu'aux agents.

3. CONCLUSION

En dépit de l'organisation d'une surveillance des exhumations administratives par des agents assermentés, la maîtrise des risques liés à ces opérations apparaît globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne que sont l'environnement de contrôle (lié à la diffusion des valeurs), l'évaluation des risques, la matérialisation factuelle des contrôles, l'information et la communication, et enfin le pilotage⁴³.

Au travers d'instructions à vocation transversale, le souci doit être d'éviter de stigmatiser de manière inutile et injuste telle ou telle catégorie. Certains éléments devront d'ailleurs, pour garantir leur opposabilité aux tiers au service (mais acteurs de la chaîne du funéraire comme les entreprises privées de pompes funèbres), être intégrés dans le règlement des cimetières parisiens.

Au-delà de l'examen de ce sujet très spécifique, la mission souligne l'utilité d'une réflexion plus globale sur l'organisation et le pilotage du service des cimetières.

Pour des raisons diverses, le service des cimetières est nettement séparé des autres divisions administratives de la DEVE. Implanté au Père Lachaise, avec lequel il entretient de facto une relation « privilégiée », son lien essentiel avec la direction est la participation de son chef à la réunion de direction. Ceci conforte un sentiment de spécificité et favorise une très forte autonomie du service.

La direction a précisé dans le cadre de la procédure contradictoire que la directrice avait personnellement effectué en 2013 20 réunions avec divers membres du service dont 8 sur le terrain et que son adjointe a organisé personnellement 18 réunions avec les personnels des cimetières, dans les locaux de la direction ou sur les sites. [...] avait toutefois indiqué par écrit aux rapporteurs qu'elle ne réunissait pas les conservateurs, contrairement à ce qui leur avait été indiqué par le service.

Le fonctionnement interne du service est lui-même fragmenté, comme en témoigne l'organisation des réunions mensuelles : la réunion se divise en deux parties, l'une dédiée aux problèmes « techniques », avec les chefs de division compétents et la seconde avec les conservateurs, avec une approche plus générale. Les rapporteurs ont noté que le chef du bureau des concessions, qui est un interlocuteur normal des conservateurs et qui, d'après les renseignements recueillis participe à la veille juridique, n'est pas associé à ces réunions.

Les contacts des cadres du service avec le terrain sont aussi limités. Le chef du service met en avant la lourdeur de sa tâche et la multiplicité des sites, ce que les rapporteurs comprennent parfaitement. Il évoque également une retombée négative de la réforme des astreintes et permanences : « *Dans le système antérieur, les permanences du week-end se*

⁴³ Cf. référentiel de contrôle interne dit « COSO », défini par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Le service dans le cadre de la procédure contradictoire a considéré que ces normes ne concernent que les entreprises et n'en voit pas le lien avec son activité : actualisé en 2013, le COSO est une référence incontournable depuis plus de vingt ans en matière de contrôle interne et ne se limite pas au secteur privé, ni au domaine comptable et financier ; les principes de gestion des risques et de contrôle interne concernent aussi le secteur public et le secteur associatif, notamment pour la réalisation des objectifs opérationnels, le reporting et le respect des règles éthiques et juridiques.

traduisaient par de la présence effective sur le terrain d'un cadre, qui permettait de voir des choses ».

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la direction indique que « *lors des permanences mobiles du samedi et du dimanche, deux cadres de la DEVE se rendent sur le terrain ; la visite d'un cimetière, avec contact avec les personnels qui s'y trouvent, est obligatoirement incluse dans le circuit effectué ».*

Le chef du service indique que tous les jours, des cadres du service central sont sur le terrain.

Pour autant, il admet que « *le caractère variable des mesures de contrôle sur tel ou tel chaînon est dû au rythme particulier de tel ou tel cimetière ».* Les spécificités de telle ou telle conservation peuvent être réelles. Elles ne justifient pas pour autant des pratiques trop disparates. Les rapporteurs ont constaté que cette approche contrastée, admissible sur le principe, n'est pas assortie d'un système organisé de remontée d'information sur la diversité des pratiques et sur les événements marquants.

Dans la continuité de ce fonctionnement, les encadrants techniques des conservations ne sont que rarement réunis ensemble, ils ne rencontrent jamais le Service central qui ne développe pas de rencontres au niveau local. Que ce soit au niveau du collectif des conservateurs animé par le Service des cimetières⁴⁴ ou des conservations, il y a peu de réflexions autour de thématiques communes, propres au secteur funéraire, qui permettraient de dépasser les questions de gestion quotidienne et de fédérer les équipes.

Le fonctionnement des conservations est également marqué par un très grand cloisonnement des trois types d'activité (fossoyage, entretien, surveillance), chacune relevant d'une maîtrise spécifique, qui rend compte individuellement aux conservateurs. Les réunions d'ensemble de la maîtrise au niveau des conservations sont rares et même souvent inexistantes. La dimension collective de la gestion d'un site n'est pas du tout intégrée. Il est évident que cette caractéristique n'est pas récente et que bien des aspects y contribuent fortement, comme la séparation des locaux sociaux qui est systématique, chaque métier ayant sa propre unité de vie, située à des endroits différents du cimetière, souvent fort éloignés les uns des autres.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction rappelle que « *l'encadrement est engagé dans un PCA (projet collectif d'amélioration), dont l'un des objectifs est de donner des outils à tous les encadrants, notamment les encadrants intermédiaires, souvent mal armés pour manager leurs équipes ».*

⁴⁴ Cf. les comptes rendus des réunions Service des Cimetières/ conservateurs 2008 à mai 2013.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Ajouter des éléments relatifs au cadre éthique du métier de fossoyeur dans les fiches de postes et fiches de recrutement..... 20
- Recommandation 2 :** Organiser dès l'année de stage un module de formation sur les questions d'éthique, associant des intervenants externes au service..... 20
- Recommandation 3 :** Fiabiliser les statistiques communiquées par les conservations, notamment en mettant en place des contrôles de cohérence des données, en conservant l'historique des modifications, en informant les conservations des éventuelles erreurs constatées..... 26
- Recommandation 4 :** Améliorer la présentation des données dans le but notamment d'en faire un outil de gestion domaniale 26
- Recommandation 5 :** Rechercher les moyens adéquats de sécurisation des ouvertures de tombes avant exhumation [.....].
Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs. 32
- Recommandation 6 :** Harmoniser les pratiques afin de permettre une traçabilité au jour le jour des opérations d'exhumation pour le conservateur. 34
- Recommandation 7 :** Expérimenter un dispositif de surveillance par des agents extérieurs à la conservation. 34
- Recommandation 8 :** Veiller à l'assermentation des agents chargés de la surveillance des exhumations. 34
- Recommandation 9 :** Veiller au traitement décent des ossements épars découverts à l'occasion des creusements d'inhumation ou exhumation. En organiser une traçabilité minimale. 34
- Recommandation 10 :** A l'occasion de la révision du Règlement des cimetières parisiens, introduire toute précision sur le traitement des objets trouvés dans le cadre des opérations funéraires. 36
- Recommandation 11 :** Prévoir au compte rendu d'exhumation, la mention des objets éventuellement découverts, ce pour l'ensemble des opérations d'exhumation liées aux reprises par la Ville de Paris (y compris des concessions en terrain commun quand les cercueils ont été ouverts)..... 39
- Recommandation 12 :** Inviter les conservateurs à assister périodiquement de manière improvisée aux exhumations. 39
- Recommandation 13 :** Formaliser dans une note de service aux personnels concernés (fossoyeurs, agents de surveillance) les instructions relatives au traitement des objets

- découverts à l'occasion des exhumations et s'assurer au moyen d'un émargement individuel de leur prise de connaissance par chaque agent..... 41
- Recommandation 14 :** Trancher après expertise de la direction des affaires juridiques la question des objets découverts consignés au service des cimetières. 41
- Recommandation 15 :** Mettre en œuvre les actions utiles pour pallier à l'absence d'attestation du retrait des pacemakers et autres appareils à piles du corps des personnes inhumées en terrain commun..... 42
- Recommandation 16 :** Faire en sorte que les salles aux bières soient des locaux dédiés convenablement protégés..... 43
- Recommandation 17 :** Mettre fin à la pratique actuelle, en organisant la dispersion des cendres des défunts ayant fait l'objet d'une crémation administrative sur les espaces du souvenir des cimetières qui ont reçu leurs restes mortels. 44
- Recommandation 18 :** Si cette forme d'instruction est maintenue, sécuriser la production des fiches juridiques en y associant la DAJ. Pour celles déjà émises, apporter les mises à jour indispensables. 46
- Recommandation 19 :** Revoir le maillage et la hiérarchisation des instructions de manière à ce que les thèmes importants fassent systématiquement l'objet d'écrits assortis d'une procédure de remontée au niveau jugé adéquat des incidents éventuels.
46
- Recommandation 20 :** Formaliser par écrit un corpus d'instructions, à destination des fossoyeurs et des agents de surveillance portant sur la Déontologie et la Conduite matérielle des opérations (hygiène et sécurité)..... 47
- Recommandation 21 :** Formaliser la prise de connaissance du corpus d'instruction déontologique par la remise d'un document à l'agent et l'émargement par l'agent d'un second exemplaire conservé par le service à son dossier. Insérer les points saillants du code déontologique dans le règlement municipal 47

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Le rapport provisoire a été transmis à la DEVE le 7 octobre 2013. Celle-ci a fourni sa réponse le 16 décembre 2013.

Les principales observations formulées ont été signalées dans le texte du rapport définitif, à la suite des développements qui les avaient appelées. La réponse intégrale de la direction est par ailleurs reproduite ci-après.

Il est regrettable que le service estime que le rapport aboutisse à disqualifier l'action d'un service de 500 personnes qui remplit une mission difficile et qu'il aurait mal cernée dans sa complexité. Ce n'est assurément, du point de vue des rapporteurs, qui ont pu apprécier les difficultés et la pénibilité physique et morale de la tâche des agents de terrain, ni son propos, ni le résultat de leur travail. Le lecteur pourra en juger et, ils le pensent, s'en convaincre.

MAIRIE DE PARIS



Direction des Espaces Verts et de l'Environnement

Paris, le 13 DEC. 2013

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale



Objet : Eléments de réponse au rapport provisoire n°12-31 d'octobre 2013 : audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumation administrative

Réf : Lettre de mission du Maire de Paris du 7 décembre 2012

PJ : liste d'observations + descriptif des procédures de reprises

Je vous prie de trouver ci-après les observations qu'appelle de ma part le rapport provisoire établi par sur l'audit qui leur a été connu concernant la surveillance et le contrôle des opérations d'exhumation administrative qui se déroulent dans les cimetières parisiens.

En annexes à cette note, sont joints :

- un tableau répondant aux points du rapport qui méritent des précisions ou des démentis,
- une fiche expliquant la procédure juridique des reprises de concessions.

Le rapport dépasse le cadre de la mission impartie, puisqu'il se positionne, dès son introduction, sur l'organisation et le fonctionnement général du service des cimetières, notamment les reprises et le traitement des cendres, sur la pertinence de son rattachement à la DEVE et qu'il met en cause dans sa conclusion la gouvernance de la direction.

Lors de mon entretien avec les auditeurs avant qu'ils n'entreprennent leur mission, je leur avais fait part du travail que nous avons entrepris au sein de la DEVE pour améliorer la fiabilisation des procédures dans le service. Je leur avais également indiqué que l'encadrement de la direction était engagé dans un PCA (projet d'amélioration collectif) dont l'un des objectifs était de donner des outils à tous les encadrants, notamment les encadrants intermédiaires, souvent mal armés pour manager leurs équipes. Le rapport ne fait pas état de cette entreprise, mais porte un jugement globalisant et d'une extrême sévérité sur l'ensemble du fonctionnement du service.

Le contrôle de sa gestion est sévèrement critiqué à ce titre, sans prise en compte du frein incontournable que constitue l'absence d'informatisation des dossiers, ni du travail mené à ce sujet depuis 3 ans, qui a conduit au déploiement depuis cette année, d'un système d'information métier dédié, ANKOU, qui devrait améliorer sensiblement le service aux usagers et le pilotage de l'organisation.

Dans le cadre de la procédure contradictoire d'usage, les réponses de la DEVE sont portées de façon détaillée sur les points du rapport qui m'ont paru mériter des précisions ou des démentis (tableau joint en annexe), mais je crois important d'appeler votre attention de façon plus particulière sur certaines conclusions formulées par les auditeurs et qui me semblent fondées sur une appréhension incomplète des missions du service des cimetières et des enjeux auxquels il doit faire face : répondre à la demande funéraire des parisiens de toutes confessions, satisfaire aux besoins d'espaces verts dans la ville qui s'expriment à Paris et sur le territoire métropolitain, et conserver dans les meilleures conditions le patrimoine historique qu'abritent ces nécropoles.



A partir de l'observation du déroulement des opérations d'exhumation administratives pour lequel ils étaient mandatés (observations étant à prendre au sens procédural, les rapporteurs n'ayant pas souhaité assister à une exhumation), le rapport conclut que le service des cimetières réalise un nombre d'exhumations très inférieur à celui qu'il pourrait réaliser, en raison du retard qu'il apporterait à reprendre les concessions, avec une double conséquence : d'une part, faire courir un risque aux usagers du fait du délabrement de certaines sépultures (donc un risque contentieux à la Ville de ce fait), et, d'autre part, obérer les possibilités de vente de concessions particulièrement dans les cimetières intramuros où toutes les demandes ne peuvent pas être satisfaites faute de concessions disponibles.

En termes de contentieux, je rappelle qu'il y a eu 5 contentieux depuis 2008 jusqu'à ce jour, dont 2 classés sans suite (chiffres cités dans le rapport), au regard de 76 000 opérations funéraires menées par le service sur la même période.

Le service des cimetières a réalisé en moyenne (2008-2012) 5300 exhumations administratives par an, ce qui est considérable (cf la comparaison avec Lyon page 13 du tableau annexe). Les exhumations sont effectuées après que la procédure administrative de reprise soit arrivée à son terme, et en fonction des spécificités des sites. Cette différence est vue comme une absence de cohérence dans la gestion du service. Or, la situation ne peut être analysée de la même façon dans les cimetières extra-muros et intra muros.

Ainsi, les sites extra muros représentent 78% de la superficie des cimetières parisiens et 477 000 concessions, soit plus de 75 % des 634 000 concessions des 20 cimetières parisiens. 80% des concessions sont temporaires (10, 30 ou 50 ans), 20% sont perpétuelles. Les 5 cimetières extra muros offrent à ce jour 21 000 terrains immédiatement disponibles (et non pas uniquement Bagneux comme indiqué par erreur dans l'annexe 7 du rapport), alors que chaque année on procède à 7 700 inhumations sur l'ensemble des cimetières parisiens.

Les cimetières intra muros offrent une physionomie bien différente : ils sont occupés à 97 % par des concessions perpétuelles, qui ne peuvent être reprises que lorsque l'état d'abandon est manifeste et au terme d'une procédure de 3 ans ½. C'est la saturation des cimetières de Paris, constatée depuis le 19^e siècle qui a amené à créer des cimetières hors les murs, le premier à Saint Ouen (1858), le dernier en date étant Thiais (1929).

Les reprises sont donc programmées selon des échelles de délai et de rythme différents en fonction des sites et des disponibilités.

Il est également important de préciser qu'une reprise ne peut être assimilée systématiquement et automatiquement à une vente, plusieurs critères pouvant en effet retarder voire annihiler toute possibilité de revente d'une concession. A titre d'exemple :

- la valeur patrimoniale, s'il s'agit d'un monument funéraire à conserver. Ainsi, la Ville a repris la tombe de Balzac, qui va rester en l'état. De façon moins exceptionnelle, les sites intra muros sont l'objet d'une attention soutenue des ABF, plus particulièrement encore le Père Lachaise qui est un site classé (l'ABF est saisi pour toute démolition ou suppression de monument funéraire remarquable) ;
- la topographie : le secteur romantique du Père Lachaise, certaines divisions de Montmartre, comportent de nombreux arbres dont les racines interdisent toute possibilité de réinstaller une concession au même endroit ;
- la présence de nombreuses sépultures en granit, comme c'est le cas à Montparnasse, ne permet pas de prononcer l'état d'abandon qui justifierait la reprise de la concession.

Ce sont ces motifs, et non pas la facilité de gestion mentionnée dans le rapport, qui expliquent le faible nombre de reprises dans les intra muros. Au vu des éléments du rapport provisoire qui lui ont été communiqués, le directeur du cabinet du Maire m'a demandé un rapport sur le potentiel de reprises disponibles sur les prochains mois, afin d'être en mesure de répondre aux sollicitations sur les cimetières de Montparnasse, Montmartre et Père Lachaise, qui lui sera prochainement adressé.

Je regrette l'approche faite par les auditeurs de ce dispositif des reprises, qui me paraît refléter une écoute insuffisante des raisons qui leur ont été exposées par le chef de service et les conservateurs pour expliquer les modes de gestion des sites.

Par ailleurs, les auditeurs établissent un lien direct entre les exhumations administratives et les crémations administratives et considèrent que ces dernières auraient dû reprendre à un rythme plus soutenu depuis 2011, « pour des raisons patrimoniales et financières » : l'augmentation des crémations aurait pour effet, selon eux, de permettre un nombre plus important de reprises, donc de mieux satisfaire la demande du public.

Or, ce ne sont pas les capacités de crémations administratives qui ouvrent la voie aux reprises, ce sont les possibilités techniques et administratives, c'est-à-dire le constat de l'état d'abandon ou de non renouvellement de concessions échues, auquel s'ajoutent ensuite les critères de réutilisation effective de l'emplacement considéré, énumérés plus haut. L'étude un peu rapide du déroulement des opérations funéraires, aboutit à une conclusion qui ne reflète pas la complexité de la chaîne funéraire, ni les difficultés réelles auxquelles est confronté le service des cimetières.

Sur l'objet de la mission proprement dit, il est écrit dans le rapport qu'aucune anomalie n'a pu être décelée quant au déroulement des opérations, mais que les précautions prises pour éviter leur survenue devaient être améliorées (sécurisation des sépultures lorsqu'elles sont ouvertes la veille des opérations, notamment), et, surtout mieux formalisées qu'elles ne le sont (fiches de procédures, rappels sous diverses formes de l'éthique des métiers du funéraire, particulièrement des fossoyeurs). Ces événements, je le rappelle, se sont produits de nuit, donc en dehors des horaires d'ouverture du service et de toute opération de surveillance, et sur des sépultures qui n'étaient pas destinées à des exhumations, donc n'avaient pas été préparées à cette fin, c'est-à-dire ouvertes la veille en vue de l'exhumation proprement dite le lendemain.

Les recommandations formulées par les auditeurs pour sécuriser les opérations rejoignent, pour la moitié d'entre elles, celles des groupes de travail que j'ai mis en place après les événements de Pantin, sur le thème des ressources humaines et celui des procédures. Ces groupes de travail, composés de conservateurs et de différents personnels (administratifs, surveillance, fossoyeurs), et co-pilotés par des cadres des services centraux de la DEVE (l'un par le chef du bureau de gestion des personnels, l'autre par le chef du bureau des affaires juridiques), se sont réunis à plusieurs reprises, ont formulé des propositions assorties d'un échéancier en fonction des possibilités de mise en place. L'ensemble de ces travaux a été communiqué aux auditeurs dans le cours de leur mission, et la reconnaissance par l'IG de leur utilité en confirme à mes yeux la pertinence. Certaines méthodes et procédures, signalées dans le rapport comme insuffisantes ou peu appliquées doivent effectivement être revues ou mises en place, et je m'emploierai à le faire avec le service.

Enfin, la spécificité -effective du fait de ses missions- du service des cimetières est présentée comme une volonté délibérée d'éloignement du service relayée, en quelque sorte, par la direction « son lien essentiel avec la direction est la participation de son chef à la réunion de direction...le lien avec les conservations est totalement médiatisé

Mon adjointe et moi-même avons rencontré à 2 reprises, au tout début de la mission, et en juillet dernier, avant la remise du rapport qui nous est parvenu le 12 octobre. A aucun moment, le sujet de nos relations avec le service n'a été abordé, ce qui aurait permis d'éviter cette erreur d'appréciation. Sur la seule année 2013, j'ai personnellement effectué 20 réunions avec divers membres de ce service, dont 8 se sont déroulées sur le terrain avec les agents. Mon adjointe a effectué les mêmes visites dans les sites (à l'exception de la Toussaint) et organisé personnellement 18 réunions avec des personnels des cimetières, dans les locaux de la direction ou sur les sites.

Dans ces conditions, je ne peux souscrire à l'appréciation sur la gouvernance de la direction qui est portée en conclusion de ce rapport.

J'ajoute, enfin, que lors des permanences mobiles, c'est-à-dire chaque samedi, dimanche et jour férié de l'année, 2 cadres A de la DEVE se rendent sur le terrain. La visite d'un cimetière, avec contact avec les personnels qui s'y trouvent, est obligatoirement incluse dans le circuit effectué.

Il me semble que l'objectif d'un audit de ce type est bien d'éclairer le fonctionnement d'une organisation en vue d'une amélioration du service à l'utilisateur et d'une plus grande efficacité de l'administration. Je crains que la première partie de l'objectif ne soit qu'imparfaitement remplie et n'aboutisse à disqualifier toute l'action d'un service de 500 personnes qui remplissent une mission difficile, et dont la complexité me semble mal cernée dans le présent rapport.

Je vous serais obligée de l'attention que vous porterez à ce courrier et aux documents qui y sont joints, et vous saurais gré de bien vouloir en tenir compte pour la rédaction du rapport définitif.

La Directrice des espaces verts et de l'environnement

La procédure de reprise administrative des concessions à l'état d'abandon

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

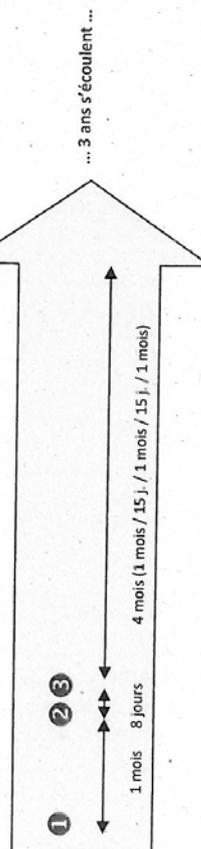
1 Un mois avant la date de constat, les titulaires sont convoqués par lettre recommandée/ AR. [art. R. 2223-13, al. 2]

Dans le même temps, la liste des concessions frappées par cette procédure fait l'objet d'un affichage à l'Hôtel de Ville et à la conservation du cimetière. [art. R. 2223-13, al. 4]⁽¹⁾

2 Un procès verbal est établi contradictoirement, en présence des titulaires s'ils se sont déplacés [art. R. 2223-13, al. 1 ; art. R. 2223-14] (en pratique, les procès-verbaux ont été préparés à l'avance, et sont seulement signés lors du constat).

3 Le procès verbal est notifié dans les 8 jours aux titulaires de la concession (par lettre recommandée/ AR). [art. R. 2223-15]

Dans le même temps, la liste des concessions ayant fait l'objet d'un 1^{er} procès-verbal d'abandon est affichée en mairie et au cimetière [art. R. 2223-16] (liste identique à celle en **1**, précisant, pour chaque sépulture, les désordres constatés). Cet affichage dure 4 mois (la réglementation, ancienne, prévoit un affichage pendant trois période d'un mois, avec un intervalle de 15 jours entre chaque période). Cette liste est consultable à la conservation, à l'Hôtel de Ville [art. R. 2223-17] et pour les cimetières extra-muros, en préfecture [avis DAI du 15 sept. 2005]

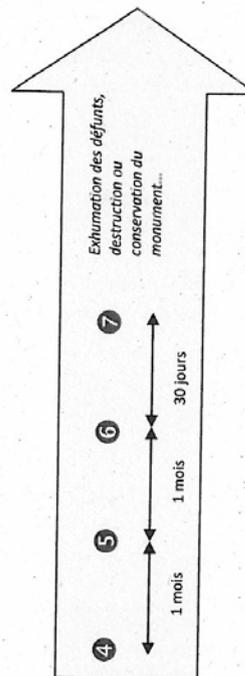


4 Trois ans à compter de la fin de l'affichage du 1^{er} constat, une nouvelle convocation est adressée aux titulaires de la concession. [art. R. 2223-18, al. 1]
Les mêmes mesures de publicité sont accomplies (affichage de la liste des concessions).

5 Un second procès verbal est établi contradictoirement. Il constate si la sépulture a été rénovée ou si son état d'abandon perdure. Ce procès verbal est ensuite notifié aux intéressés (lettre recommandée/ AR). [art. R. 2223-13 et R. 2223-14 : mêmes dispositions que pour le 1^{er} constat]

6 Un mois après la notification du second procès verbal, un arrêté prononçant la reprise des sépultures est pris. [art. R. 2223-18, al. 2]

7 L'arrêté de reprise prend effet après écoulement d'un délai de 30 jours. [art. R. 2223-20] Le conservateur peut alors demander, à tout moment, la reprise matérielle de la sépulture pour libérer l'emplacement.



(1) Cet affichage n'est prévu que pour les concessions dont on ignore les coordonnées des titulaires. A Paris, pour une meilleure information et parce qu'il serait trop fastidieux de distinguer selon que les titulaires des concessions sont ou non identifiés, il est affiché la liste de toutes les concessions frappées par une reprise.

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

Éléments de réponse au rapport provisoire d'octobre 2013 de l'Inspection Générale, portant
AUDIT DE L'ORGANISATION ET DU CONTRÔLE DES OPERATIONS D'EXHUMATION ADMINISTRATIVE n° 12-31 - OCTOBRE 2013-

Ce document constitue une annexe de la note du 13 décembre 2013 adressée à la directrice de l'Inspection Générale, dans le cadre de la procédure contradictoire inhérente à la démarche d'audit.

Page du rapport	Texte du rapport	Commentaires et observations du service
SYNTHESE Page 3 alinéa 3	« Le caractère éparpillé des notes de service, essentiellement accessible à l'échelon des fossoyeurs, par l'affichage dans les locaux sociaux et par les instructions verbales de la maîtrise, est insuffisant pour fonder une application rigoureuse des consignes et permettre une répression sans faiblesse des comportements incorrects »	L'affichage et les explications par les encadrants de proximité de proximité sont des méthodes et éprouvées de management partagées par les services ouvriers de la Ville. Les bornes intranet en fibre service sont très peu utilisées par les agents. Hors toute suggestion que pourrait faire l'IG pour pallier ce défaut, il est apparu nécessaire de renforcer les méthodes d'encadrements et de mettre en place la pratique des réunions de service pour diffuser et expliciter les informations.
SYNTHESE Page 3 alinéa 6	Plus largement, l'examen de cet aspect limité de l'activité du service révèle les graves imperfections du dispositif de formalisation et de transmission des instructions que les rapporteurs estiment constituer un véritable problème de contrôle interne, voire de gouvernance, et conduit à préconiser une réflexion plus globale sur l'organisation et le pilotage des cimetières	Les exhumations administratives ne représentent qu'une partie de l'aveu même des rédacteurs (activité limitée) de l'activité globale d'un service de près de 500 agents et répartis sur 20 sites. Juger la totalité du fonctionnement du service à cette aune relève d'une généralisation qui interroge.

1

<p>SYNTHESE Page 3 alinéa 9</p>	<p><i>De manière fréquente, les opérations d'exhumation donnent lieu à la découverte d'ossements épars, provenant d'inhumations antérieures à l'attribution de la concession reprise. Ces ossements sont regroupés en vrac dans de grands reliquaires qui font l'objet d'une crémation. Ils doivent être traités avec décence lors de leur translation. Certaines pratiques constatées par les rapporteurs sont à amender.</i></p>	<p>Il n'y a pas que les opérations d'exhumation qui donnent lieu à la découverte d'ossements épars non identifiables. Dans tous les cimetières de pleine terre, c'est un phénomène courant et connu de tous les professionnels que les ossements remontent à la surface. Quand des ossements sont découverts lors d'une opération d'exhumation, ils sont placés dans les reliquaires présents sur place. C'est le cas le plus fréquent, le plus simple à régler et différent de celui sur lequel les auditeurs veulent attirer notre attention.</p> <p>Par contre, lorsque des ossements sont retrouvés dans le cimetière :</p> <p>a/ si la découverte est faite par les agents des cimetières, ou signalée par du public, la conservation envoi immédiatement une équipe les récupérer.</p> <p>b/ si la découverte est faite par des marbriers du secteur privé qui travaillent sur le site, ceux-ci n'hésitent pas à les ramener au chef fossoyeur ou la conservation directement</p> <p>Des sacs plastiques peuvent donc être occasionnellement utilisés pour cacher les ossements à la vue du public. Si l'intention est bonne, la méthode est sans doute amendable, Au dépôt, ils sont placés dans des reliquaires et envoyés à la crémation quand le reliquaire est complet.</p> <p>Il n'y a aucune anomalie à ce que les ossements soient placés « en vrac » dans les reliquaires : il est objectivement difficile de les ranger ou les classer.</p> <p>il est dommage que les auditeurs n'aient pas souhaité assister au moins à une exhumation pour se rendre compte du déroulement des opérations.</p>
<p>SYNTHESE Page 3 alinéa 10</p>	<p><i>Concernant le traitement des cendres des restes mortels incinérés après une exhumation administrative, l'esprit de la loi est de procéder à la dispersion dans le cimetière où les défunts ou à tout le moins leur famille avaient choisi qu'ils reposent. L'enfouissement en tranchée de ces cendres sous forme de calcaires au cimetière de Thiais ne paraît pas conforme à l'esprit de la loi et une alternative plus décente doit être trouvée. Cette solution et à mettre en regard de la constitution d'osswaires supplémentaires.</i></p>	<p>Plusieurs remarques à cette remarque particulièrement pertinente et d'actualité :</p> <p>a/ Dispersion : cette solution s'avère impossible à mettre en œuvre pour des raisons techniques et faute d'espaces disponibles dans les cimetières parisiens, tout particulièrement les cimetières intramuros. Les crémations familiales (plus de 1000 dispersions par an) génèrent entre 2000 et 2500 litres de cendres. Les pelouses cinéraires sont donc déjà très fortement sollicitées, voire saturée pour celle du Père Lachaise.</p> <p>b/ Le crematorium restitue des calcaires, et non des cendres pulvérisés ce qui empêche, de toutes façons, toute dispersion. Or, l'article L2223-18-1 précise effectivement qu'après la crémation, les cendres sont pulvérisées [...].</p> <p>La DEVE, a saisi la SAEMPF dans le cadre de la prolongation de la DSP du crematorium pour demander une pulvérisation des cendres et leur individualisation pour les corps des terrains communs. Compte tenu de l'augmentation du tarif demandé pour assurer cette prestation (+36%), la DEVE a saisi la DF du problème. 2 réunions ont eu lieu, l'une avec la DF, l'autre avec la SEM (en novembre dernier) pour aboutir à un accord. Négociations en cours.</p> <p>Les auditeurs ont rencontré le directeur général de la SEM et ainsi que le directeur du crematorium mais il n'est pas indiqué si ce problème a été évoqué avec eux.</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

	<p>Les éléments limités dont disposent les rapporteurs, à raison du secret de l'instruction, donnent à penser qu'il s'agit de faits commis en dehors du service, de nuit.</p>	<p>Calcaires restitués après crémations administratives.</p>
<p>Introduction Page 5 alinéa 3</p>		<p>Les éléments dont disposent la DEVE et la DAI et qui ont été révélés au cours de la CAP disciplinaire ayant conduit à la révocation des deux agents confirment que les faits ont été commis la nuit et en pénétrant par effraction dans le cimetière. Les vols ont eu lieu sur des sépultures pour lesquelles il n'était pas programmé d'exhumations</p>
<p>CADRE GENERAL Page 7 Alinéa 1</p>		<p>Au vu des conclusions que tirent les rapporteurs sur la gestion actuelle des cimetières il est indispensable pour comprendre la situation au XXIème siècle des cimetières parisiens de préciser que les cimetières extramuros ne s'expliquent pas uniquement par « le statut particulier de Paris et de son organisation administrative » mais par les besoins de la Ville de Paris de répondre aux besoins funéraires de la Ville. La décision d'implanter des cimetières parisiens extramuros faisait écho du constat de saturation inéluctable des cimetières intramuros établi dès la fin du XIXème siècle, compte tenu de la croissance démographique de la capitale. Les cimetières intramuros ne sont pas saturés par la non optimisation de l'espace foncier géré par le service en ce début e XXème siècle, ils sont saturés depuis la fin du XIXème siècle. Le service des cimetières gère un actif et un passif historiques de 200 ans d'évolution de la législation funéraire. (exemple : législation sur les carrés confessionnels : obligatoires de 1804 à 1881, puis strictement interdits après 1884 pour évoluer au cours de la deuxième moitié du XXème siècle avec la notion de</p>

3

<p>Page 11 Alinéa 10</p>	<p>Quelques très grands cercueils à ossements provenant d'un ancien ossuaire de Pantin y ont été récemment accueillis</p>	<p>laïcité positive mais avec des imprécisions problématiques au niveau de la hiérarchie des normes).</p> <p>Ces « grands cercueils à ossements », au nombre précis de 37, ne proviennent pas d'un ancien ossuaire de Pantin comme le mentionnent les rapporteurs, mais d'une concession gérée par le Consistoire de Paris dans laquelle, pour des raisons historiques, la Ville de Paris a toléré pendant des décennies le dépôt en vrac des ossements de coreligionnaires juifs dans des sacs. Il s'agissait alors de gagner de la place dans une concession qui n'a jamais eu le statut d'ossuaire.</p> <p>A sa prise de fonction en août 2003, l'actuel chef de service des cimetières a été informé par le conservateur de Pantin de « l'exceptionnelle situation de cette concession qui recevait dans les conditions décrites supra les ossements issus des reprises administratives ». Le conservateur signalait que, malgré le stockage sans reliquaire de ces ossements, la concession était arrivée à complétion et qu'elle ne pouvait accueillir le moindre ossement supplémentaire. Depuis quelques mois, les restes des exhumations administratives des concessions juives étaient placés dans des sacs fournis par le consistoire et stockés dans un local technique des fossoyeurs. Devant cette situation le nouveau chef de service a alors immédiatement ordonné :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La mise en reliquaire sans délai des ossements « stockés » dans les locaux techniques des fossoyeurs 2. Le transport et placement immédiat de ces 37 reliquaires à l'ossuaire du Père Lachaise où les rapporteurs ont pu constater leur présence lors de leur visite de l'ossuaire 3. Le gel immédiat de toute opération funéraire concernant la concession « ossuaire de fait » gérée par le Consistoire
<p>Page 11 Alinéa 10</p>	<p>Des petites boîtes carrées, en très petits nombre, contiennent des cendres. Selon l'explication fournie aux auditeurs, celles-ci sont issues de reliquaires qui se sont endommagés avec le temps, et qu'il a fallu faire crématiser »</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certains reliquaires ont été attaqués par des champignons et des vers. Pour éviter une contamination totale de l'ossuaire, la seule solution était d'envoyer ces reliquaires à la crémation. 2. L'envoi à la crémation de reliquaires de l'ossuaire était une nécessité dès la fin des années 1990 pour en éviter la saturation (début des réductions par incinérations octobre 1999) 3. Enfin, les responsables du service des cimetières de l'époque avaient signalé la saturation de l'ossuaire et souligné que la législation venait d'autoriser la crémation des restes exhumés avant placement à l'ossuaire. <p>L'exécutif a craint que les familles ne réagissent négativement. Il lui avait été proposé alors d'incinérer les reliquaires de l'ossuaire les plus anciens pour gagner de la place (solution qui limitait en outre le risque de plainte, les familles étant disparues). Sur la seule période 2003 à 2008 inclus, 9.197 boîtes de cendres ont été placées à l'ossuaire du Père Lachaise.</p>
<p>Page 11 alinéa 10</p>	<p>Les auditeurs rappellent que le dépôt dans un ossuaire de restes mortuaires, sous formes</p>	<p>On peut ajouter que si le législateur prévoit bien une affectation à perpétuité, il préconise cependant une distinction au sein de l'ossuaire des défunts étant opposé à la crémation (article L2223-4 alinéa 3 : « les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire »). A quoi servirait cet alinéa si le législateur n'avait pas prévu, dans l'esprit de la loi, la possibilité d'envoyer à la crémation des ossements déposés à</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

d'ossements ou de cendres, constitue une affectation à perpétuité, ce qui en toute rigueur interdit toute sortie après leur dépôt.

l'ossuaire ? En fait il n'existe aucune jurisprudence en la matière et aucune disposition législative, ni réglementaire, n'interdit explicitement la sortie de l'ossuaire.

Pour l'instant, il est à noter que la notion de perpétuité de l'ossuaire est confirmée par des réponses ministérielles récentes qui dévient aux familles la possibilité de récupérer des restes placés en ossuaire pour les ré-inhumer dans une concession familiale. La qualité de gestion de l'ossuaire du Père Lachaise permettait jusqu'à présent à la Ville de Paris permettre à des familles de récupérer les reliquaires de leurs proches, un tarif était d'ailleurs prévu à cet effet. Depuis ces réponses ministérielles à l'Assemblée Nationale, aucun corps n'est plus rendu aux familles sauf lorsque la Préfecture de Police, compétente pour Paris en matière d'autorisation d'exhumation, donne l'autorisation de sortie de corps (dernier cas en date, jeudi 24 octobre 2013 pour transport en Israël de)

Si les auditeurs ont fait du benchmarking sur le sujet dans diverses communes de France, ils ont sans aucun doute remarqué qu'aucune Ville de France n'observe les préconisations législatives sur les ossuaires avec autant de rigueur et de décence que la ville de Paris et c'est sans doute une des raisons qui explique la position du ministère de l'intérieur qui ne peut ignorer la situation catastrophique dans beaucoup de villes de la gestion des ossuaires et l'impossibilité pour ces communes de rendre des reliquaires identifiés.

Il est intéressant de relever que l'ossuaire parisien reste tout de même un modèle au niveau national. Le chef de service des cimetières de la Ville de Paris, administrateur de l'Union des Professionnels du Funéraire Public au niveau national se tient à l'entière disposition du chef de mission de l'IG pour approfondir la pratique des ossuaires en France si nécessaire.

Novembre 2013

Direction des espaces verts et de l'environnement

 <p data-bbox="782 851 805 1153"><i>La réalité des ossuaires en France...</i></p>		<p data-bbox="821 387 869 1377">Concernant les terrains communs, les inhumations se font dans les caveaux individuels mais également dans la division des morts périnatales qui sont également des terrains communs.</p>
<p data-bbox="821 1680 869 1818">Page 12 Chapitre 1.2.4</p>		<p data-bbox="997 387 1045 1377">Une analyse de la gestion des reprises dans les cimetières parisiens est détaillée en annexe 7 du rapport (ce sujet est indépendant, en tout état de cause, de la mission portant sur le déroulement et l'organisation des exhumations administratives). Les observations et commentaires de la DEVE figurent dans la note.</p>
<p data-bbox="1005 1680 1053 1818">Page 13 Chapitre 1.2.6.</p>	<p data-bbox="1005 1433 1029 1680"><i>Les reprises de concessions</i></p> <p data-bbox="1037 1388 1220 1680"><i>Une gestion optimale [des reprises] est déterminante pour répondre au mieux aux besoins des parisiens notamment dans un contexte de rareté des concessions des cimetières situés en intra muros de la capitale.</i></p>	

6

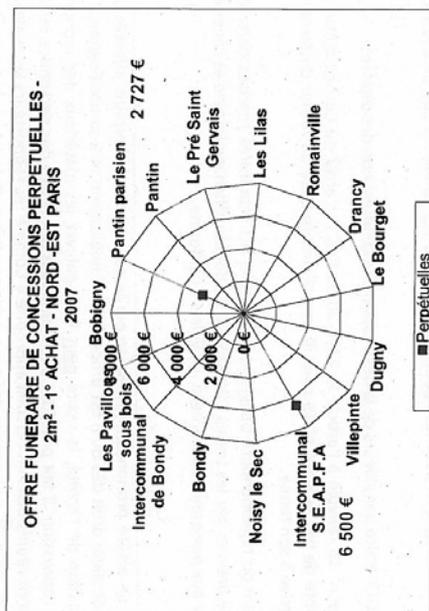
Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

Page 14
Alinéa 3
Compte tenu de la rareté du foncier et des évolutions des pratiques funéraires, l'acquisition des concessions perpétuelles a fréquemment été supprimée par les communes.

Au niveau de la métropole parisienne, le service des cimetières a réalisé en 2007 un benchmarking sur l'état des lieux des communes proposant encore des concessions perpétuelles. Le bilan était le suivant sur 81 communes recensées (Paris exclu) seuls 17 cimetières proposaient encore des concessions perpétuelles, soit 21% des cimetières.

L'exemple du Nord est de Paris est révélateur du phénomène :



Sur l'ensemble du bassin Nord-est, seul un cimetière intercommunal et le cimetière parisien de Pantin proposaient des perpétuelles, ce qui bien évidemment provoque toutes sortes de stratégies pour contourner la législation et obtenir une concession dans un cimetière parisien (usages de prête nom, interventions pour obtenir des dérogations, transfert dans un hôpital parisien lors d'un décès imminent pour obtenir de droit une place dans un cimetière parisien etc.)

Face à ce constat, la DEVE a proposé l'abandon des concessions perpétuelles. Cette proposition a été soumise à l'avis du Comité Parisien d'Éthique Funéraire (CPEF) le 26 novembre 2009. Pour mémoire, le CPEF est présidé par l'élu chargé des espaces verts et de la biodiversité, et se compose de représentants des différentes confessions, d'associations d'usagers, de l'Institut médico-légal et de personnalités qualifiées. Le CPEF a émis un avis défavorable à la suppression des perpétuelles, et le Maire de Paris a suivi son avis.

7

		<p>Dix ans après l'introduction des concessions à durées temporaires et limitées souhaitée par le Maire de Paris, 96% des 157 000 concessions dans les intramuros sont toujours des perpétuelles. Cette situation, cumulée aux contraintes patrimoniales de cimetières historiques ne facilite évidemment pas la rotation des terrains.</p> <p>Le service des cimetières tient naturellement à la disposition des rapporteurs de l'IG l'intégralité de l'étude de 2007 (qui n'a pas été demandée par les rapporteurs lors de l'audition).</p>
<p>Page 13 Chapitre 1.2.6.1</p>	<p><i>Lorsqu'un monument est cassé ou qu'une concession est envahie par les ronces [...]</i></p>	<p>L'état d'abandon d'une concession funéraire répond aux prescriptions des articles L2223-17, L2223-18 et de R2223-12 à R2223-23 du CGCT, cad que l'état d'abandon est simplement défini par « a cessé d'être entretenue », et, également, aux articles spécifiques à Paris et R2512-31 (présence possible d'un AAS assermenté pour constater l'état d'abandon) et R2512-32 (affichage à la conservation).</p>
<p>Page 14 1.2.6.1</p>	<p><i>Ces conditions sont [...] l'obligation d'établir deux procès-verbaux d'abandon à trois ans d'intervalle avec information de la famille à sa dernière adresse connue, avec également inscription de la procédure de reprise sur la tombe et à la mairie (article L2223-18)</i></p>	<p>Le CGCT ne prévoit aucune obligation pour les communes d'avertir les familles d'une procédure de reprise par une inscription sur la tombe.</p> <p>L'article L2223-18 du CGCT traite par ailleurs de la destination des cendres, non des reprises.</p> <p>La note de bas de page n° 18 renvoie à l'article R. 2223-20 du CGCT. L'arrêt du Conseil d'Etat de 1985 (et non un décret) est cité par la note de bas de page n° 19 pour illustrer l'automatisme du retour du terrain au domaine public lorsque la concession arrive à son terme.</p> <p>Aucune disposition légale ou réglementaire obligeant à identifier les sépultures reprises dans les divisions n'existe. Les mesures de publicité prévues par les textes consistent à un double affichage (mairie et cimetière) en complément de la notification des PV aux personnes concernées. La Ville s'y conforme.</p>
<p>Page 14 Alinéa 7</p>	<p><i>Au terme de cette procédure et après délibération « le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession » « L'arrêté est exécutoire de plein droit dès qu'il est procédé à sa publication et à sa notification. Trente jours après la publication et la notification de l'arrêté, le maire peut faire</i></p>	<p>Le maire peut prendre un arrêté prononçant la reprise par la commune des terrains affectés à cette concession. L'arrêté est exécutoire de plein droit dès qu'il est procédé à sa publication et à sa notification. Trente jours après la publication et la notification de l'arrêté, le maire peut faire enlever les matériaux des monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession. Il fait procéder à l'exhumation des restes des personnes inhumées. Pour chaque concession, ces restes sont réunis dans un cercueil approprié. Comme les rapporteurs le soulignent dans l'annexe 7 du rapport portant sur les reprises « la reprise des concessions en l'état d'abandon n'est pas une obligation pour les communes »</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

	<p>enlever les matériaux des monuments et emblèmes funéraires restés sur la concession. Il fait procéder à l'exhumation des restes des personnes inhumées. Pour chaque concession, ces restes sont réunis dans un cercueil approprié »</p>	<p>La ville de Paris dispose immédiatement de plus de 21 000 emplacements dans les cimetières extra muros pour pouvoir répondre aux besoins d'inhumations de la Ville. Exhumer l'ensemble des concessions échues dans ces cimetières (environ 100 000) et envoyer ces restes soit à la crémation, soit à l'ossuaire poserait d'autres difficultés et induirait un coût budgétaire important.</p>
<p>Page 16 Chapitre 1.3.1</p>	<p>Début 2009, les services administratifs de cette direction ont été regroupés dans un bâtiment unique, situé dans le 13^{ème} arrondissement. Le service des cimetières n'a pas bénéficié de ce regroupement (pourtant envisagé en 2007) et reste implanté dans l'enceinte du cimetière du Père Lachaise dans le 20^{ème} arrondissement</p>	<p>Le regroupement du service central des cimetières, avec et comme les autres services centraux de la DEVE, avait été prévu ... mais le poids des archives détenues et nécessaires pour le fonctionnement du bureau des concessions (qui est un élément essentiel du service central) a empêché le déménagement du service au 103 avenue de France. Dans la mesure où il était impossible dans la superficie dévolue à la DEVE de « rapatrier » à la fois l'AEU (agence d'écologie urbaine) logée au Parc floral, et le service central des cimetières. Sur arbitrage de la direction de l'époque, celui-ci est donc resté rue de Rondeaux, au Père Lachaise.</p>
<p>Page 16 Chapitre 1.3.1 Alinéa 2</p>	<p>Par rapport à l'organisation de la majorité des grandes villes, celle de Paris apparaît comme atypique puisque le secteur funéraire et la gestion des cimetières relèvent généralement des directions d'Administration Générale communément compétentes pour l'état civil, les questions de service au public et de citoyenneté, situation assez semblable aux missions dévolues</p>	<p>Il aurait été intéressant que les rapporteurs puissent nous faire partager leur benchmarking sur le positionnement des cimetières au sein des grandes villes de France. Serait –il possible de rajouter ces informations dans une annexe du rapport ? Effectivement, deux organisations sont courantes en France pour le positionnement des cimetières. Soit rattaché aux services d'état civil, soit aux espaces verts. Il est à noter que ces positionnements sont tous deux logiques et répondent à des spécificités propres à chaque Ville. Des villes ou les cimetières sont entièrement minéralisés n'auront bien évidemment pas les mêmes problématiques et enjeux de gestion que des villes où les cimetières sont des parcs paysagers et inscrits au PLU comme espace vert.</p>

9

<p>à Paris à la Direction des Usagers, des citoyens et des territoires (DUCT)</p>	<p>Ainsi le positionnement des cimetières parisiens à la DEVE, apparaît comme une réponse logique à leurs spécificités:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les cimetières parisiens dès leur conception ont tous été créés comme des parcs funéraires (pour des raisons historiques, scandale du cimetière des Saint-Innocents, et des principes hygiénistes du XIXème siècle) 2. Les cimetières parisiens sont des espaces verts dont la surface (plus de 420 hectares) est aussi importante que l'ensemble des parcs et jardins parisiens (470 hectares) : le Père Lachaise est le plus-grand l'espace vert de Paris intramuros. 3. Le nombre d'arbres dans les cimetières parisiens (> à 34 000 arbres et 170 000 arbustes) pose des problématiques de gestion qui nécessitent un travail quotidien avec le service de l'arbre de la DEVE (cf. difficultés d'établir un plan de gestion du Père Lachaise prenant en compte l'intégralité des problématiques de gestion : opérationnelle, arbres et patrimoine) 4. Les problématiques environnementales et de biodiversité sont au cœur d'une gestion des cimetières dans une métropole comme Paris. Leur implantation, tant en intramuros qu'en extramuros les place au cœur de l'action engagée par la Ville de Paris tant au niveau de son plan climat que pour favoriser la biodiversité par les trames verte et bleue. Le service des cimetières est intégré à toutes les réflexions menées sur le sujet par l'AEU et le SSTV (faisant partie de la DEVE). 5. Des métiers comme les AAS et les ATEE, communs aux trois services d'exploitation de la DEVE permettent également une mobilité facilitée entre les trois services et des renforts ponctuels mais réguliers suivant les périodes (feuilles, neige, Toussaint). Ce point est très important pour les agents du service des cimetières dont les risques psycho sociaux liés à l'activité funéraire nécessitent une capacité de réaction quasi immédiate en termes de mutation. La gestion par le même SRH de ces personnels garantit une réactivité accrue <p>Il est à noter que le positionnement du service des cimetières à la DEVE n'a jamais généré de problème de dysfonctionnement de la chaîne « état civil » de la ville de Paris. Le service des cimetières coopère et communique avec les services de la DUCT sans aucune difficulté et travaillent en commun sur de nombreux sujets. Le rapport ne relève d'ailleurs aucune difficulté de cette nature.</p> <p>Pour mémoire, le rattachement des cimetières aux espaces verts est « historique » : en 1977, à la création de la Ville, les cimetières ont été intégrés à la sous direction des parcs, jardins et espaces verts, partie de la direction des affaires juridiques et domaniales (peu ou prou l'ex-DPA). La sous direction en question a été érigée en direction des parcs, jardins et espaces verts en 1987.</p> <p>Pour conclure, on rappellera que Paris est une des villes les plus denses du monde, et que, en comptabilisant bois et cimetières, elle offre 14 m²/habitant d'espaces verts, quand Londres en affiche 119 et Rome 298.</p>
<p>Page 20 Aligné 4</p>	<p>AAS [...] eux-mêmes encadrés par des techniciens de la tranquillité publique et de surveillance spécialisée (TTSS)²⁸ : Corps</p> <p>Les agents d'accueil et de surveillance dans les cimetières, comme dans les jardins et les bois, sont gérés par la DEVE</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

	<p><i>gérés par la DPP</i></p>	<p>et non par la DPP. La DPP dispose elle aussi d'AAS exerçant sous sa propre autorité des missions sensiblement différentes.</p>
<p>Page 20 Alinéa 4</p>	<p>[...] ils doivent être assermentés. Pourtant, les auditeurs ont pu constater qu'un certain nombre d'entre eux ne l'étaient pas.</p>	<p>L'assermentation au titre de l'article 108 de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 (articles L225-5 et L2512-16 du CGCT et article 44-1 du code pénal), dont les modalités d'application ont été fixées par convention entre le Maire de Paris et le préfet de police en date du 2 juillet 2004, offre aux agents de police municipale la responsabilité de l'exécution des arrêtés de police du maire en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique. Dans le cas de Paris, on entend par agent de police municipale les agents de la Ville chargés d'un service de police (AS de la PP, AAS de la DEVE et de la DPP, [SVP de la DPP]). Ils sont agréés par le procureur de la République et assermentés par le TGI. A la DEVE, l'assermentation au titre de l'article 108 donne aux AAS la possibilité de verbaliser sur le fondement du règlement des jardins et des bois et du règlement des cimetières. A ce titre, ils peuvent recueillir les identités, dresser un PV de contravention non forfaitaire.</p> <p>Pour pouvoir présenter un dossier en vue d'assermentation, les agents doivent avoir suivi une formation. Celle-ci est assurée par la DPP en fonction de ses possibilités. Une quarantaine d'agents sont en formation ou en attente de formation. Les procédures d'assermentation seront ensuite engagées.</p> <p>A défaut d'être assermenté, tout agent peut transmettre à sa hiérarchie un compte rendu relatant les faits dont il a été témoin.</p>
<p>Page 21 Chapitre 1.3.4.1 Alinéa 3</p>	<p><i>Cependant de l'avis même du service [le SAJF], qui explique ne pas en avoir les moyens, celui-ci n'intervient pas dans la procédure de veille, d'analyse, de production de doctrine ou encore dans la validation des notes juridiques produites par le bureau des concessions et adressées aux conservateurs par le service des cimetières.</i></p>	<p>Le service des cimetières est loin d'être le seul à travailler sur cette veille juridique mais de par ses fonctions et missions, il est sans doute le plus intéressé à la réactivité face à l'actualité juridique funéraire.</p> <p>Ainsi, chaque trimestre, le service des cimetières reçoit un recueil de veille juridique édité par l'UPFP (Union DU Pôle Funéraire Public) dont la Ville est adhérente. L'UPFP, qui regroupe 500 communes, est une source d'information particulièrement pertinente. Il est à noter que les SFVP (services funéraires de la Ville de Paris, enseigne commerciale de la SAEMPF), reçoivent par le même canal, les mêmes informations, source principale d'actualités juridiques.</p> <p>Cette veille juridique est complétée par les journaux professionnels auxquels est abonné le service des cimetières (très utiles pour avoir dans un délai très courts les réponses ministérielles aux questions sur le sujet à l'Assemblée Nationale ou au Sénat par exemple...) ou tout autre source d'information concernant le droit funéraire.</p>
<p>Page 21 Chapitre 1.3.4.1</p>	<p><i>Contrairement à l'organisation municipale, arrêtée en ce domaine, la Direction des affaires Juridiques (DAJ) tient</i></p>	<p>Nous procédons comme toutes les autres directions, c'est-à-dire que la saisine de la DAJ se fait au niveau de la direction, à la demande des services. Sur la période 2008-2012, la DEVE a saisi 16 fois la DAJ à la demande du service des cimetières (en lien avec le BAJD).</p> <p>Le droit funéraire est un pan particulier du droit. Des échanges entre le bureau des concessions du SC et les services</p>

11

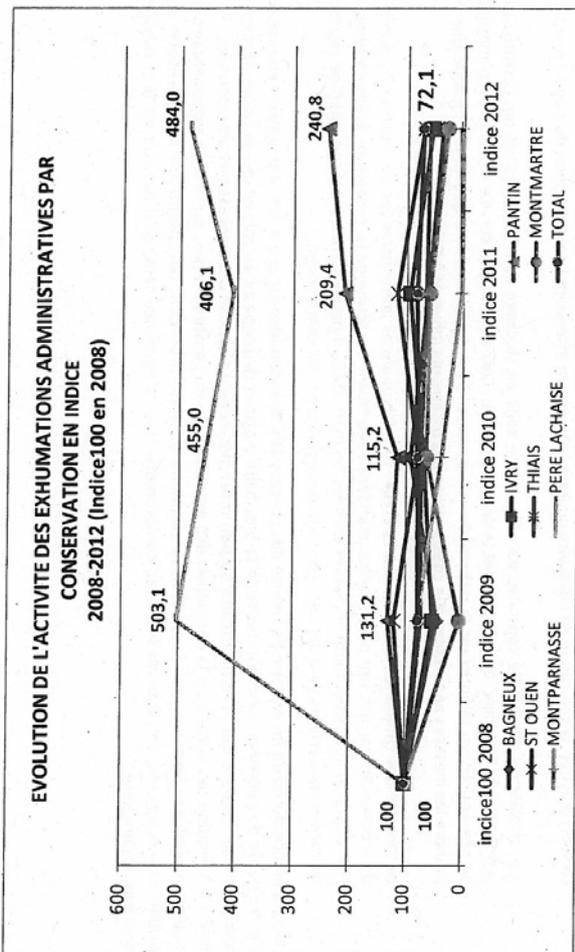
<p>Alinéa 3</p>	<p><i>fréquemment un rôle de conseil direct auprès du bureau des concessions. Il peut arriver que sur des situations ponctuelles, le service des cimetières saisisse la DAI pour avis....Le rôle du service juridique se limite à l'instruction et au suivi des affaires contentieuses avec la DAI.</i></p>	<p>de la DAI ne dérogent pas aux usages en la matière.</p>
<p>Page 21 Chapitre 1.3.4.1 Alinéa 3</p>	<p>Les contentieux sont peu nombreux pour la période 2008-2012, on compte cinq affaires³³ ³³ : [...] parmi ces affaires, deux requêtes ont été rejetées par le Tribunal administratif, deux restaient en attente de jugement, un jugement a condamné la Ville à 5000€ de dommages</p>	<p>Ce chiffre doit être ramené aux 76 000 opérations funéraires relevant de la police administrative du maire réalisées sur la période et pouvant donner lieu à contentieux, soit un taux de contentieux sur la période de 0,0079%. L'organisation de la veille juridique et de la sécurisation juridiques des opérations funéraires apporte donc d'excellents résultats en terme de contentieux au vu du nombre d'opérations effectuées.</p>
<p>Page 22 Alinéa 2</p>	<p>La Mission du Funéraire a peu de relations avec le service des cimetières</p>	<p>La Mission Funéraire (MF) et le service des cimetières font partie de la chaîne funéraire, mais avec des activités différentes : le service des cimetières est un service d'exploitation, la Mission funéraire, rattachée à un service support assure le contrôle des délégataires en lien avec la DF. Ils collaborent sur des sujets où les activités de la SEM et celles des cimetières se rejoignent. L'exemple le plus récent étant la négociation sur les tarifs de crémation de la SEM. En outre, le service des cimetières travaille en coopération avec la MF à chaque fois que nécessaire : préparation des comités d'éthique funéraire, participation aux études si demandée, rédaction du guide des obsèques (avec la DUCT...), travail sur les projets de loi (et notamment loi de 2008), etc. Les auditeurs n'ont pas demandé à rencontrer la MF, ce qui aurait pu éclairer leur appréciation sur la complémentarité des 2 structures.</p>
<p>Page 22 Chapitre 1.3.4.2</p>	<p>La Direction de la, prévention et de la protection</p>	<p>La surveillance nocturne des cimetières fait partie intégrante de l'organisation de la surveillance des cimetières. Dans son audit sur le secteur Funéraire de la Ville de Paris n° 05-13 d'avril 2007, l'Inspection Générale constatait « que les seuls effectifs de la DPJEV ne peuvent suffire et qu'une co-production est nécessaire avec la DPP. Le sujet de première urgence apparaît être la sécurité nocturne [...] » (page 105/109). Cette suggestion de collaboration a été prise en compte et mise en place avec la DPP, co-pilotée par le service des cimetières et la mission sécurité et gestion de crise de la DEVE.</p>

<p>Page 23 Alinéa 1</p>	<p>Les exhumations administratives, en nombres d'opérations, constituent l'activité principale des conservations. La part consacrée à cette activité a cependant régressé : 41,5% en 2008 à 35,8% en 2012.</p>	<p>Non, les exhumations administratives ne sont pas l'activité principale des conservations. C'est l'activité principale des fossoyeurs (100 agents sur 500), ce qui n'est pas tout à fait pareil. Les exhumations administratives ne sont qu'un moyen au service de la gestion domaniale des cimetières dont la mission est de répondre aux besoins en inhumation de la Capitale, en fonction de la politique funéraire définie par le Maire.</p> <p>Ce qu'il est important de mettre en valeur, ce n'est pas la baisse de cette activité mais son niveau, sans équivalent en France : que ce soit en 2008 ou en 2012, les exhumations administratives à Paris se comptent en milliers d'unités.</p> <p>Ainsi et à titre d'exemple, le service des cimetières de la Ville de Lyon est intervenue sur 2 864 concessions pour procéder à des exhumations administratives, soit une moyenne annuelle de 572. Sur la même période 2008-2012, le service des cimetières de la Ville de Paris est intervenu sur 11 748 concessions, soit en moyenne 2 349 par an.</p> <p>La réduction de la part des exhumations administratives dans l'activité des conservations s'explique par plusieurs facteurs :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le souci d'éviter la saturation de l'ossuaire du Père Lachaise en attendant la construction du nouvel ossuaire 2. Des problèmes d'humidité constatés dans l'ossuaire, suite au stockage dans les coursives qui perturbait la ventilation de l'ouvrage, qui menaçaient la décence du lieu. Cela a conduit le service à prendre des mesures de préventions en ralentissant le rythme des placements. C'est également une question d'éthique que de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ossements inhumés à l'ossuaire. 3. La capacité des cimetières intramuros à effectuer des exhumations administratives en fonction du nombre de reprises des concessions perpétuelles abandonnées arrivant au terme de la procédure (compte tenu de l'introduction des temporaires et durées limitées en mars 2003, il ne peut y avoir actuellement de reprises de concessions échues dans les cimetières intramuros, hormis les centenaires...) <p>La compétence du maire en matière de reprise des concessions abandonnées est liée à ses prérogatives en matière d'ordre public du cimetière. La loi reconnaît la possibilité d'agir et de proposer au conseil municipal de décider la reprise des concessions qui portent atteinte au bon ordre des lieux. La reprise des concessions abandonnées – et donc l'exhumation des corps puis la démolition des monuments – ne constituent pas, sur le plan réglementaire du moins, un outil d'exploitation des sites : la mise en œuvre de cette procédure doit permettre la suppression des sépultures vétustes qui, en raison de leur état, compromettent la décence des lieux, quel que soit les disponibilités foncières du cimetière.</p>
---	---	---

Novembre 2013

Direction des espaces verts et de l'environnement

L'évolution par conservation depuis la date de référence (2008) explique ces facteurs et contraintes spécifiques par site :



Conservation du Père Lachaise : cimetières intramuros où il faut répondre à une forte pénurie de: 131 exhumations administratives en 2008 contre 634 en 2012

Pantin : cimetière pour lequel les exhumations administratives doivent être impérativement réalisées sans limitation afin de pouvoir préparer les terrains nécessaires aux inhumations dans les prochaines années (« seulement 3,1 années d'avance sur les terrains disponibles immédiatement sans travaux,) et répondre immédiatement aux demandes confessionnelles (réaction demandée en moins de 24 heures) .

Conservation du Montparnasse : la saturation totale du cimetière, sa surexploitation au XXème siècle et la rarefaction des concessions à l'état d'abandon (tombes en grant) réduisent l'activité de reprise drastiquement..

Novembre 2013

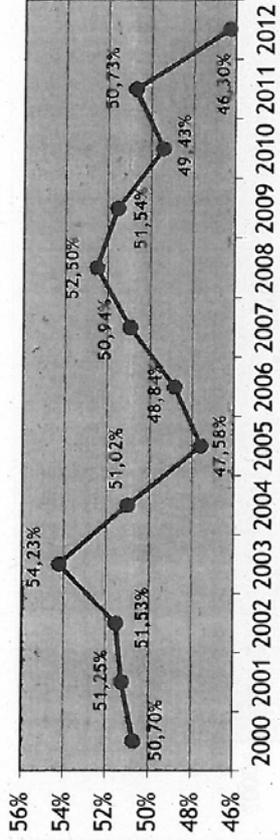
Direction des espaces verts et de l'environnement

<p>Page 23 Alinéa 2</p>	<p>Depuis 2008 et particulièrement en 2012, le service des cimetières a connu une baisse conséquente de son activité (-16,5%)</p>	<p>Remarque générale sur la méthode d'analyse statistique des activités funéraires de la Ville :</p> <p>La baisse sensible des opérations funéraires effectuées par la ville entre 2008 et 2012 est à rapporter à la baisse d'activité générale du secteur, déterminante dans le volume d'activités concurrentielles qui nous est confié par les opérateurs privés. Il est important de rappeler que la Ville n'a aucune politique de « marketing » au niveau du fossage en régie et est donc totalement tributaire, en matière concurrentielle, de la sous-traitance que veulent bien lui confier les entreprises de pompes funèbres, nos principaux partenaires étant le réseau des PME du secteur.</p> <p>Ainsi (hors inhumations gratuites qui ne sont pas concurrentielles) la tendance est à une baisse tendancielle, pour la régie (coefficient directeur de -146) comme pour le privé (coefficient directeur de -108) :</p> <div data-bbox="587 383 1157 1254" style="text-align: center;"> <p>EVOLUTION DES INHUMATIONS EN CERCUEILS 2000 -2012 (hors inhumations gratuites)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>TOTAL CERCUEILS VILLE (hors inhum gratuite)</th> <th>TOTAL CERCUEILS PRIVE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2000</td><td>4783</td><td>4651</td></tr> <tr><td>2001</td><td>4767</td><td>4534</td></tr> <tr><td>2002</td><td>4781</td><td>4497</td></tr> <tr><td>2003</td><td>5274</td><td>4452</td></tr> <tr><td>2004</td><td>4211</td><td>3837</td></tr> <tr><td>2005</td><td>4227</td><td>3775</td></tr> <tr><td>2006</td><td>3954</td><td>3703</td></tr> <tr><td>2007</td><td>3845</td><td>3425</td></tr> <tr><td>2008</td><td>3786</td><td>3425</td></tr> <tr><td>2009</td><td>3772</td><td>3546</td></tr> <tr><td>2010</td><td>3526</td><td>3446</td></tr> <tr><td>2011</td><td>3466</td><td>3366</td></tr> <tr><td>2012</td><td>3727</td><td>3213</td></tr> </tbody> </table> </div> <p>Les parts de marché fluctuent en fonction du niveau général d'activités mais aussi d'événements conjoncturels :</p>	Année	TOTAL CERCUEILS VILLE (hors inhum gratuite)	TOTAL CERCUEILS PRIVE	2000	4783	4651	2001	4767	4534	2002	4781	4497	2003	5274	4452	2004	4211	3837	2005	4227	3775	2006	3954	3703	2007	3845	3425	2008	3786	3425	2009	3772	3546	2010	3526	3446	2011	3466	3366	2012	3727	3213
Année	TOTAL CERCUEILS VILLE (hors inhum gratuite)	TOTAL CERCUEILS PRIVE																																										
2000	4783	4651																																										
2001	4767	4534																																										
2002	4781	4497																																										
2003	5274	4452																																										
2004	4211	3837																																										
2005	4227	3775																																										
2006	3954	3703																																										
2007	3845	3425																																										
2008	3786	3425																																										
2009	3772	3546																																										
2010	3526	3446																																										
2011	3466	3366																																										
2012	3727	3213																																										

15

Novembre 2013

PART D'ACTIVITE VILLE CERCUEILS 2000 - 2012
(hors inhumations gratuites)



Les mauvais chiffres de 2012, en parts de marché, année finale de la période analysée par les auditeurs s'expliquent par :

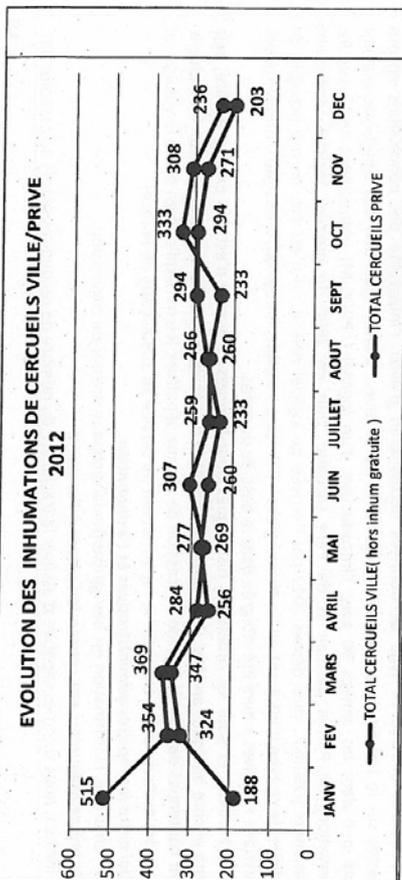
L'impact de la grève très dure des fossoyeurs du mois de janvier 2012 sur le niveau d'activité générale (un seul mois a fait perdre 198 inhumations sur le total de 301 en moins sur la période, soit une contribution de 65,8% à l'écart constaté).

Direction des espaces verts et de l'environnement

16

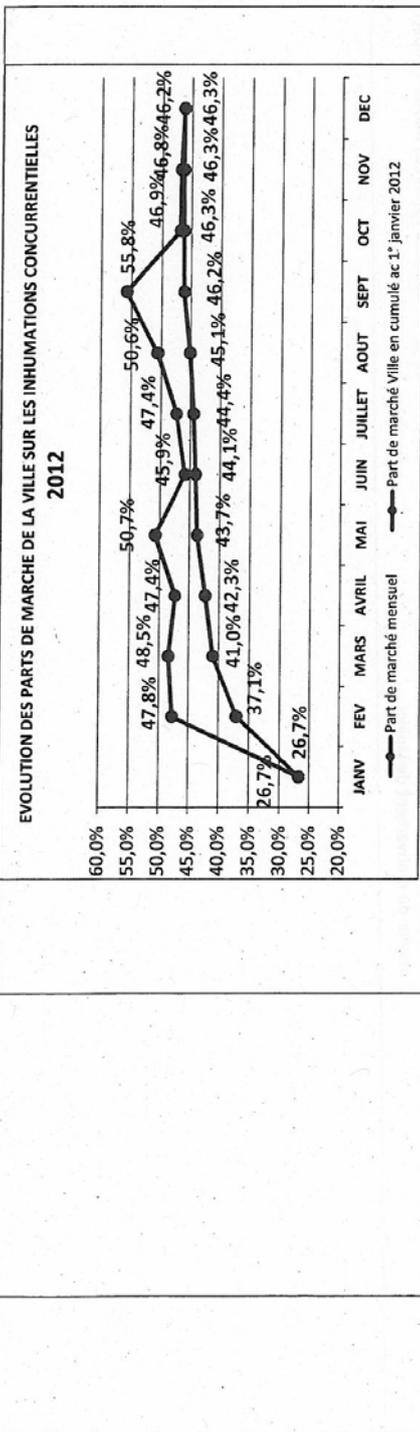
Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013



Si l'on compare les écarts d'activités entre la ville et le privé, le mouvement social a continué à produire des effets dans le temps : malgré la reprise du travail, certaines entreprises privées qui s'étaient organisées pour pallier notre défaillance de sous-traitance ont préféré continuer à travailler en se passant des services des fossoyeurs municipaux. En 2012, durant 9 mois, le privé a réalisé plus d'inhumations que la ville, alors qu'en 2011, cette dernière avait été leader durant 7 mois.

Le graphique d'évolution des parts de marché de la ville au mois par mois et en données cumulées illustre l'impact majeur du mouvement de janvier :



Sans une analyse globale de l'activité, tenter d'isoler les seuls chiffres d'activités des fossoyeurs n'a pas de sens car du niveau d'activité du privé, dépend leur niveau d'activités concurrentielles.

Page 24
Alinéa 6

Par ailleurs, les statistiques ne permettent pas de retracer, par cimetière et par conservation :
[...]

[...] : les concessions, de pleine terre ou caveaux, année d'inhumation....
Les cimetières parisiens comptent plus de 634 000 concessions et le plus récent des cimetières parisiens date de 1929. Extraire ce type de données nécessiterait d'avoir l'intégralité des concessions encore présentes sur le terrain dans une base de données exhaustive... L'informatisation des cimetières n'ayant débuté que dans les années 90 avec l'introduction d'un logiciel (PROCIM) uniquement testé sur les conservations de Pantin parisien et du Père Lachaise, puis en 2000 du premier logiciel réellement opérationnel (OSIRIS) , puis depuis 2012 par l'arrivée du logiciel ANKOU, il n'est pas encore possible de bénéficier de ce type d'information au niveau global. Cela sera possible avec ANKOU lorsque l'intégralité des concessions « actives » aura été intégrée dans la base de données.
Pour le moment, et pour les cimetières historiques pour lesquels ce travail n'est pas encore finalisé, cela prendra encore quelques années.. Par contre, l'intégralité de ces informations existe en gestion individuelle et sont contenues dans le dossier de concession de chaque sépulture (ce qui explique en outre le volume et le poids des archives ayant empêché le rapatriement du service au 103 avenue de France)
Le décal entre les reprises administratives et l'exhumation
Même remarque, l'information est bien présente dans chaque dossier de concession
Le nombre de reliquaires par concession placés à l'ossuaire
C'est inexact, nous sommes capables d'assurer la traçabilité du nombre de reliquaires placés à l'ossuaire par

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

<p>concession. Un registre est tenu qui permet d'assurer la traçabilité des transferts à l'ossuaire et leur nombre par concession. L'informatisation de ce registre est intégrée dans le nouveau logiciel ANKOU.</p> <p>Si chaque concession exhumée ne peut générer qu'un numéro unique de reliquaire, quel que soit le nombre de reliquaires physiquement constitués, le nombre de reliquaires apparaît bien sous la forme n° X 1/n, X 2/n et X 3/n.</p>		<p>concession. Un registre est tenu qui permet d'assurer la traçabilité des transferts à l'ossuaire et leur nombre par concession. L'informatisation de ce registre est intégrée dans le nouveau logiciel ANKOU.</p> <p>Si chaque concession exhumée ne peut générer qu'un numéro unique de reliquaire, quel que soit le nombre de reliquaires physiquement constitués, le nombre de reliquaires apparaît bien sous la forme n° X 1/n, X 2/n et X 3/n.</p>
<p>Page 29 Chapitre 2.1.4</p>	<p>La progression de la mécanisation des creusements</p>	<p>La mécanisation des creusements est un axe prioritaire pour réduire les TMS des fossoyeurs. Dans un premier temps, l'effort a porté sur la mécanisation des creusements domaniaux dans les sites où les reprises administratives sont effectuées essentiellement en divisions à très fort pourcentage de concessions forcloses (cela permettait cette mécanisation en milieu « ouvert », c'est-à-dire permettant l'emploi de pelleuses). C'est pour cette raison, comme l'indiquent les rapporteurs, que la grande majorité des creusements mécanisés a été réalisée à Pantin, (avec des pelleuses de type Volvo EC20).</p> <p>L'effort va maintenant porter sur la mécanisation des creusements en milieu contraint (nécessitant de travailler dans des divisions où les sépultures avoisinantes doivent être protégées de tout dégât). Des tests réalisés en 2012-2013 ont permis d'établir un plan d'investissement pluriannuel permettant à tous les cimetières parisiens (y compris les intramuros) d'accroître la mécanisation de tous les creusements, y compris concurrentiel.</p> <p>A noter que cette mécanisation, qui répond à une obligation légale du code du travail : articles R4541-3 et R4541-4 du code du travail, n'est pas toujours favorablement accueillie par les fossoyeurs qui redoutent qu'elle n'aboutisse à une diminution de leurs effectifs.</p>
<p>Page 31 Chapitre 2.2.1.4 la surveillance des opérations Aligné 3</p>	<p>L'organisation parisienne peut être porteuse de risques car non seulement les agents chargés de la surveillance de ces opérations, sont des agents municipaux mis à disposition par la DPP)</p>	<p>Cette erreur se retrouve 2 fois dans le rapport, et elle concerne directement l'objet de la mission.</p> <p>Les AASP des cimetières ne sont pas mis à disposition par la DPP, ce sont des agents de la DEVE, gérés uniquement par elle. C'est d'ailleurs à la DEVE que se trouve la majorité des personnels de surveillance : 830 pour un corps qui en compte environ 1200.</p> <p>La coordination de la surveillance est, depuis la mise en place des TTPS, déjà assurée par binôme de conservation (Bagneux-Montparnasse, Thiais-Bagneux, Pantin-Saint-Ouen et Père Lachaise-Montmartre). La mise en place annoncée d'adjoints au TTPS en 2013-2014 devrait encore renforcer le management inter-conservations des équipes d'AAS.</p>
<p>Page 31</p>	<p>La maîtrise de la programmation des opérations d'exhumation administrative dépend</p>	<p>Une augmentation des reprises administratives n'est pas synonyme d'une meilleure gestion du patrimoine public (voir commentaires et arguments déjà développés).</p>

19

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

<p>Chapitre 2.2.1.4 la surveillance des opérations Alinéa 3</p>	<p>uniquement des conservations, la mise en place d'une organisation inter conservations devrait donc pouvoir être réalisée, elle permettrait aussi de pondérer les importants écarts d'activités entre les conservations et en dernière incidence, de concourir à une meilleure gestion du patrimoine public par une augmentation du nombre de reprise.</p>	<p>On peut noter que l'optimisation de la gestion du patrimoine public sera améliorée par la prise en compte, dans les fonctionnalités du logiciel ANKOU, d'un SIG qui permettra à chaque conservateur d'avoir une vision exhaustive de l'état des concessions, division par division, ce qui sera un instrument de pilotage très pertinent. Sans un outil informatique performant comme ANKOU (développé selon le besoins exhaustifs du service définis de manière collégiale avec un groupe projet dans lequel toutes les catégories futures d'utilisateurs ont pu exprimer leurs besoins), ce travail est impossible à réaliser compte tenu de l'historique de plus de deux siècles de gestion manuelle.</p>
<p>Page 31 2.2.1.5</p>	<p>Le document actuel ne comporte pas d'espace permettant de relier des incidents particuliers (comme la découverte d'objets précieux ou non cf. pace maker, prothèses métalliques...)</p>	<p>Inexact : la fiche de reprise comporte un emplacement permettant au chef fossoyeur et à l'AASP de faire part de leurs « Observations éventuelles ».</p>
<p>Page 32 Chapitre 2.2.1.6 Le traitement des ossements épars</p>		<p>Voir réponses pages 2et 3 de ce document</p>
<p>Page 32 2.2.1.</p>	<p>Le statut et le traitement des objets pouvant être trouvés au cours des exhumations La doctrine admet majoritairement qu'on peut s'entendre sur le caractère affecté à perpétuité des biens déposés auprès des défunts, ce qui justifie qu'ils suivent le même</p>	<p>A l'issue des travaux du groupe procédures, les participants ont abouti à cette même conclusion, c'est-à-dire que les objets et bijoux doivent être placés dans le reliquaire. La DAJ indique pour sa part que les familles, si elles en sont avisées, peuvent assister aux exhumations. Toutefois, si des bijoux ou autres objets précieux étaient trouvés à cette occasion et qu'elles souhaitent les récupérer, il serait nécessaire d'attester qu'ils ont bien été réincorporés dans la succession afin de ne pas léser d'autres ayant droit.</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

<p>Page 37 Alinéa 1</p>	<p>chemin que les restes mortels exhumés et soient donc déposés dans les reliquaires.</p>	<p>Vu les difficultés qu'engendrerait une telle pratique, qui n'est au demeurant qu'une possibilité et non une obligation, vu la rareté également des objets trouvés, vu, enfin, que ce peut être la volonté des défunts ou de leurs proches que de vouloir être inhumés avec ces objets ou bijoux, leur dépôt dans les reliquaires avec les restes mortels est la solution qui apparaît comme la plus respectueuse et la plus éthique.</p>
<p>Page 37 Alinéa 1</p>	<p>Un conservateur n'avait jamais assisté à une exhumation</p>	<p>Aucun conservateur ne s'est reconnu dans cette affirmation, au demeurant peu vraisemblable pour des professionnels ayant la responsabilité de conservateur depuis plusieurs années.</p>
<p>Page 40 2.2.5. Le cas particulier des exhumations en terrains communs</p>	<p>Sécuriser davantage la procédure parisienne tant pour les crémations que pour les inhumations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • adresser une note de service aux secrétaires généraux des mariés d'arrondissements, rappelant les obligations des services d'état civil en la matière 	<p>Le livret « Les démarches administratives » a été réalisé en collaboration avec la DUCT qui est parfaitement au courant des obligations en matière d'état civil. Les services d'état civil disposent de toutes les informations nécessaires. Néanmoins, une note sera adressée à la DUCT, en référence aux recommandations énoncées par l'IG, pour rappeler les procédures.</p>
<p>Page 41 Chapitre 2.2.4</p>	<p>Sécuriser davantage la procédure parisienne tant pour les crémations que pour les inhumations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • [...] • Dans le cadre de la prochaine révision des contrats types des concessions parisiennes, ajouter les dispositions réglementaires 	<p>Le contrat de concession funéraire n'a pas vocation à détailler les dispositions réglementaires en vigueur et encore moins celles relatives au certificat médical de décès, d'autant que lesdites dispositions peuvent changer pendant la vie d'une concession funéraire qui s'étale sur plusieurs décennies. Le règlement des cimetières est un support plus approprié. Les contrats de concession funéraire renvoient d'ailleurs au respect du règlement des cimetières et les dispositions de celui-ci sont donc opposables à tout titulaire. Un exemplaire du règlement pourrait en revanche être remis à chaque concessionnaire lors de l'achat.</p>
<p>Page 41 Chapitre 2.2.4</p>	<p>Recommandation 17 : mettre fin à la pratique actuelle, en organisant la dispersion des cendres des défunts ayant fait l'objet d'une crématisation administrative sur les espaces du souvenir des cimetières qui ont reçu leurs restes mortels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voir réponse apportée page 3 de ce document

21

<p>Page 42 2.3.1</p>	<p>De fiches juridiques imprécises ou pas à jour</p>	<p>L'objectif est de pouvoir disposer d'un document de référence, rassemblant l'ensemble des informations (réglementation, instructions de services, modèles de document).</p> <p>Sur les 10 fiches juridiques existantes, 3 nécessitent une mise à jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> Fiche n°5 « Rétrocession, renonciation et donation de droits sur une concession », qui date de 2006. et n'est utilisée que par le bureau des concessions. En effet, la DAJ a précisé en 2012 les conditions selon lesquelles les rétrocessions et renonciation de concessions doivent être opérées. Les préconisations de la DAJ ont évidemment été mises en œuvre (mise en place « d'acte de renonciation », après vérification que l'ensemble des ayants droit consentent à la renonciation d'un d'entre eux à ses droits sur la sépulture). Cependant, la fiche n'a pas été encore mise à jour dans la mesure où ces procédures sont exclusivement mises en œuvre par le bureau des concessions, et que les conditions de rétrocession des concessions doivent encore être précisées par délibération du Conseil de Paris (printemps 2014). Fiche juridique n° 3 : « Le renouvellement de concession funéraire ». Cette fiche date de novembre 2008. Elle porte la mention « Projet – Ne pas diffuser ». Fiche juridique n° 6 : « Opposition à inhumation ou exhumation ou réduction de corps et mainlevée ». Mise à jour le 2 août 2006. Cette fiche juridique s'apparente davantage, quant à son contenu, à une note de service (instruction est donnée de transmettre les oppositions à inhumation dont un cimetière aurait connaissance au bureau des concessions pour vérification). Si cette règle reste valable, les conservations disposent dorénavant de formulaire permettant aux usagers de faire connaître leurs volontés en matière d'autorisation et d'opposition à inhumation. Ce formulaire a été mis à jour en 2013. <p>Le bureau des concessions vient de terminer (octobre 2013) la mise à jour du « recueil juridique », qui rassemble, par thème, les textes réglementaires de référence.</p>
<p>Page 43</p>	<p>Les crémations administratives</p>	<p>La position de l'encadrement du service des cimetières dans cette affaire est d'autant plus simple que le risque pénal est pour les agents du service en cas de problème sur une crémation administrative :</p> <ul style="list-style-type: none"> Une première loi (2008) interdit la crémation des restes des gens dont l'opposition à la crémation est connue, attestée ou présumée. On ne connaît évidemment pas l'opinion des défunts ni de leur famille depuis longtemps disparue. En outre, on sait que les gens de confession juive, musulmane et orthodoxe sont absolument opposés à la crémation. On sait aussi que les défunts catholiques d'avant 1963 (Vatican II) l'étaient aussi (or ce sont leurs tombes que l'on reprend car les plus anciennes). Dès lors, seule l'incinération des corps des terrains communs est praticable sans réserve La DAJ a émis un nouvel avis en janvier 2013 : on peut incinérer les corps issus des reprises sauf opposition clairement exprimée = connue ou attestée par un tiers, mais elle ne nous enjoint plus de trier les défunts

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

	<p>pouvant être crématisés en se fondant sur leur appartenance confessionnelle.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reprise des crémations administratives implique une augmentation du budget de fonctionnement qui n'a pas été obtenue. Les crédits ont été demandés (BS 2013, BP 2014). - Enfin, demeure la question toujours pendante du devenir des cendres (pas de dispersion possible en raison du volume et du stade de calcins dans lesquelles elles sont à de jour récupérées), de leur mise en reliquaire qui rejoint le point précédent auquel s'ajoute le problème de la saturation de l'ossuaire). <p>L'ensemble de ces obstacles a retardé une reprise plus significative des crémations administratives.</p>		
<p>Page 44 Recommandation 21 Alinéa 2</p>	<p>Pour exemple, l'arrêté du 10 avril 2012 portant dispositions relatives à la gestion des cimetières de la ville de Lyon, stipule à son titre V consacré au personnel municipal :</p> <ul style="list-style-type: none"> • [...] • de s'approprier tout matériau ou objet de concessions, ? expirées ou non 	<p>La ville de Lyon, citée comme exemple à suivre sur le corpus d'instruction à donner aux fossoyeurs, nous a précisé que</p>	
<p>Page 47 Conclusion Alinéa 1</p>	<p>En dépit de l'organisation d'une surveillance des exhumations administratives par des agents assermentés, la maîtrise des risques liés à ces opérations apparaît globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne que sont [...], et enfin le pilotage⁴⁵</p> <p>⁴⁵ Cf référentiel de contrôle interne dit « COSO » défini par le Committee of Sponsoring of the Treadway Commission</p>	<p>« Le COSO est un référentiel de contrôle interne défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Il est utilisé notamment dans le cadre de la mise en place des dispositions relevant des lois Loi Sarbanes-Oxley, SOX ou Loi de sécurité financière, pour les entreprises assujetties respectivement aux lois américaines ou françaises. Le référentiel initial appelé COSO 1 a évolué depuis 2002 vers un second corpus dénommé COSO 2. (source WIKIPEDIA) »</p> <p>La pertinence de cette référence pour le service des cimetières n'apparaît pas clairement.</p>	
<p>Conclusion</p>	<p>[...] l'organisation des réunions mensuelles (qui ne sont d'ailleurs que de création relativement</p>	<p>Les réunions mensuelles ont toujours existé (bien avant 2003...). Ce qui a changé récemment, c'est leur forme pour prendre en compte les remarques de la direction à l'occasion d'un entretien professionnel annuel en 2012 avec le chef du service des cimetières, au cours duquel la directrice avait signalé que les réunions mensuelles devaient</p>	

23

Novembre 2013

Direction des espaces verts et de l'environnement

Alinéa 5 <i>récente)</i>	changer de forme pour être plus efficaces dans le relai de l'information et la collégialité.
Conclusion Alinéa 6	En quoi la permanence interne du service le WE présente-t-elle un intérêt dans une conclusion portant sur la sécurisation des exhumations administratives, lesquelles qui n'ont pas lieu le WE ?

COMMENTAIRES SUR LES ANNEXES

Beaucoup de commentaires ayant déjà été fait dans la note ainsi que sur le corps principal du rapport, ils n'apparaissent pas une deuxième fois dans cette partie pour éviter les doublons.

Annexe 2 Liste de personnes rencontrées		D'autre part, le mandat du Maire permettait aux auditeurs de faire du benchmarking auprès d'autres collectivités, il est dommage qu'aucun personnel d'aucune collectivité territoriale n'ait été auditionné, au moins par téléphone.
Annexe 5 Données quantitatives sur les exhumations administratives par concessions Page A16	Les dépôts à l'ossuaire, inexistant en 2008, se sont élevés à 147 en 2009, ce chiffre reste très inférieur au nombre des exhumations (198) : des reliquaires ont pu être stockés et déposés à l'ossuaire l'année suivante ; des exhumations ont également pu être réalisées	D'après le registre ossuaire d'Ivry, 181 concessions ont été exhumées en 2009. Sur les 181 boîtes à ossements issus de ces exhumations, 34 ont été transférées début 2010 à l'ossuaire ce qui explique l'écart constaté par les rapporteurs.

<p>Annexe 6 Page A23</p>	<p>sans découverte de corps.</p> <p>De nombreux éléments de constat amènent ainsi les auditeurs à s'interroger sur la pertinence d'une organisation en huit conservations qui n'a pas été revisitée depuis sa création ...</p> <p>Le rapport de l'inspection générale de juin 1988 sur la réorganisation des cimetières envisageait déjà de réduire de 8 à 5 le nombre des conservations de manière à équilibrer les niveaux de charge confiés à ces entités. Cette opération présentée à l'époque comme actée par la direction ne s'est pas faite et une réflexion sérieuse sur ce sujet serait à nouveau justifiée.</p>	<p>Le rapport de 1988 se basait sur un système d'organisation de la chaîne funéraire parisienne totalement différent et dans lequel la municipalité possédait le monopole des opérations de pompes funèbres, ce qui en outre lui permettait de réguler l'intégralité des convois funéraires. La loi de 1995 et la suppression du service municipal des Pompes funèbres ont profondément bouleversé ce contexte.</p> <p>Outre les changements intervenus dans le secteur funéraire, il faut rappeler qu'un audit de l'IG de décembre 2005 sur la réorganisation de la DPIEV a porté sur tous les services de la DEVE, sans faire exception pour le service des cimetières. Il a préconisé de profondes réformes qui ont abouti à la réorganisation intervenue en 2007 qui a profondément modifié l'ordonnement et l'organisation des services de la direction. Ce même rapport a formulé également des préconisations concernant le SC (notamment la nécessité d'informatisation), mais il n'a pas repris les hypothèses de réduction faites en 1988, et n'a à aucun moment remis en cause le nombre des conservations.</p> <p>Les impacts d'une réduction du nombre de conservations auraient inévitablement des conséquences sur la qualité de service à l'usager. L'opportunité d'une telle réorganisation ne peut être analysée sous le seul prisme de l'analyse de l'activité des exhumations administratives, mais sur l'ensemble des missions et enjeux du service en ce début de XXI^e siècle, et compte tenu des évolutions futures.</p>
<p>Annexe 6</p>	<p>A Paris, même si aucune consigne écrite du service ne semble avoir été adressée aux conservateurs en ce sens [...].</p>	<p>Un message a été adressé par le chef de service à tous les conservateurs le 16 février 2009 rappelant les consignes à appliquer.</p> <p>1. Les ossements doivent être réunis dans un ou des reliquaires par concession reprise (règles du CGCT), le reliquaire doit être marqué au feutre indélébile sur au moins 2 faces au numéro de la concession et comporter l'indication du cimetière de provenance pour permettre sa traçabilité dans le temps et faciliter une éventuelle recherche dans l'ossuaire. Aucune inscription ni signe indiquant la religion des défunts ne doit être portée sur le reliquaire. Par contre, si les reliquaires proviennent de divisions confessionnelles à 100%, ou que la volonté du défunt était connue, une inscription « NE PAS INCINERER » sera portée sur au moins 2 faces du reliquaire.</p> <p>Il est bien entendu que seul les ossements doivent être placés dans ces reliquaires, les corps gras doivent être, soit laissés sur place (ce qui empêche naturellement la revente du terrain), soit ré inhumés dans des caveaux.</p>

<p>Annexe 7 Observations sur le processus de reprise des concessions Page A24 Chapitre 1.1 Alinéa 3</p>	<p>[...] dans la même affaire, le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de la ville de Paris, parce que celle-ci avait tardé à reprendre la concession abandonnée ainsi qu'à effectuer les exhumations [...]</p>	<p>appartenant à la Ville (dans ce cas, la traçabilité doit être assurée...), pour les cimetières extramuros qui ont la possibilité foncière une inhumation en pleine terre pourra être étudiée</p> <p>2. Les reliquaires d'ossements seront acheminés à l'ossuaire du Père Lachaise où des cryptes par conservation seront mises à disposition par l'équipe de</p> <p>3. En attendant les décisions politiques, aucun reste humain ne doit plus être envoyé à la crémation, le nouveau texte de loi mettant notre responsabilité en cause en cas de contentieux et ne nous donnant aucune garantie.</p>
<p>Annexe 7</p>		<p>L'interprétation donnée de la décision du CE est inexacte. Concernant les concessions funéraires dont la durée est limitée, le contrat administratif conclu entre l'usager et la commune s'éteint au lendemain de la date anniversaire à laquelle l'emplacement a été accordé. L'emplacement fait alors retour au domaine public communal « sans formalité » (CE, 26 juillet 1985, Lefebvre et autre) ni indemnitée. Les monuments funéraires rattachés à cet emplacement intègrent le domaine privé communal (avis du Conseil d'Etat, cité par circ. Min. Int. N°93-28 du 28 janvier 1993).</p> <p>Il incombe au maire d'assurer le bon ordre et la décence des cimetières (art. L. 2213-9 CGCT). Ainsi, « il appartient au maire d'user de ses pouvoirs en prenant toutes mesures utiles pour assurer la sécurité du cimetières et des sépultures » (TA Pau, 15 mai 1968, Sieur Déodat). A défaut, la responsabilité de la commune pourrait être engagée du fait d'un désordre ou dommage causé par une sépulture ou monument repris.</p> <p>En revanche, la commune a toute latitude pour décider de l'enlèvement du monument et procéder à l'exhumation des défunts reposant dans une concession reprise. Aucune disposition légale ou réglementaire ne précise en effet de délai pour réaliser ces opérations, et au contraire, le Conseil d'Etat a précisé que les communes peuvent maintenir ces sépultures à des fins patrimoniales (circ. Min. Culture et Comm. N°2000/022 du 31 mai 2000).</p> <p>Ainsi, concernant la décision du Conseil d'Etat du 20 janvier 1988 citée dans le rapport comme preuve que la Ville est fautive en ne reprenant pas immédiatement les concessions échues ou à l'abandon, l'administration parisienne est reconnue fautive d'avoir indiquée en 1975 à un usager que sa concession, expirée en 1972, pourrait être renouvelée entre le 2 juin 1981 et le 1^{er} juin 1983. Sur la foi de ces éléments, l'administré n'avait pas dès lors estimé nécessaire d'entreprendre les mesures nécessaires au maintien de la sépulture. Or, entre temps la Ville a fait procéder aux exhumations de ladite sépulture, ce qui a motivé la contentieux. La Ville a donc été reconnue fautive de préjudice vis-à-vis de la requérante, sans qu'à aucun moment il ne soit reproché à la Ville de Paris d'avoir tardé à reprendre cet emplacement (il semble même que ce moyen n'ait pas été évoqué par la requérante).</p> <p>Sauf erreur, les rapporteurs estiment que l'activité d'exhumations administratives aurait dû être suspendue jusqu'à la</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

<p>Page A27 Alinea 1</p>	<p>doute consisté à surseoir à ce versement d'autant que dès 2009, plusieurs associations de Maires et de nombreux experts avaient alerté les autorités compétentes et que des réflexions étaient engagées, pour aboutir à une clarification réglementaire.</p>	<p>loi du 17 mai 2011. Cela était impossible du point de vue de la gestion domaniale, et aurait conduit immédiatement à deux conséquences majeures :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. l'arrêt de toutes ventes de concessions dans les cimetières intramuros qui sont en flux tendu 2. L'arrêt total de cette activité pour les fossoyeurs avec les conséquences sociales qui s'en seraient suivies
<p>Annexe 7 Page A27 Alinea 7</p>	<p>Si jusqu'à l'été 2011, les mesures conservatoires, (à l'exception du versement à l'ossuaire) étaient justifiées, deux années après la réforme législative, le maintien de la suspension des crémations et la poursuite des versements à l'ossuaire sont assez peu explicables, compte tenu de leurs incidences patrimoniales et financières. En effet, malgré la complexité du dossier pour les communes, les analyses juridiques des services compétents et des experts nationaux du secteur funéraire ont permis, conformément à l'article L.2223-4, dès l'automne 2011, une reprise des crémations par la quasi-totalité des communes (qui</p>	<p>L'analyse de dans ses commentaires faits sous le jugement du TA de Montreuil du 27 mai 2011 (juriste spécialisé en droit funéraire) considère qu'il existe toujours de réels risques et déconseille aux communes la pratique de la crémation au motif notamment que l'article L.2223-4 du CGCT pourrait être déclaré inconstitutionnel car contraire au principe du respect de la volonté du défunt (loi du 15 novembre 1887 à valeur constitutionnelle). La question juridique n'est DONC pas définitivement tranchée : la doctrine n'est pas unanime et aucun tribunal ne s'est encore penché sur la question.</p> <p>La DEVE est intéressée par les rapports des experts nationaux et par leur qualité.</p> <p>Les analyses des deux grands juristes funéraires, qui sont des références en ce domaine (pas un colloque funéraire n'est organisé au niveau national sans la présence de l'un des d'eux, qui ne dénonce l'ambiguïté des textes et leur dangerosité d'application), sont à la disposition de l'IG..</p> <p>Il faut souligner que certaines grandes communes (comme Lyon) n'avaient pas le choix de suspendre les crémations</p>

Direction des espaces verts et de l'environnement

Novembre 2013

	<p><i>pour certaines n'avaient d'ailleurs jamais cessé)</i></p>	<p>administratives, faute d'ossuaire Lyon vient de lancer un appel d'offre pour la construction d'un ossuaire (sur le modèle parisien, la Ville a fourni le cahier des charges établi pour la réalisation du futur ossuaire de Thiais et l'équipe lyonnaise et son architecte doivent venir consulter le SC prochainement Les auditeurs pourraient -ils nous communiquer la liste de la quasi-totalité des grandes communes qui ont repris les crémations administratives et surtout les motifs réels de cette reprise? Loi parfaitement applicable sans danger ou obligation d'agir sous peine de bloquer la chaîne funéraire faute d'alternative?</p>
--	---	---

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Statistiques d'activité des conservations : Evolution globale

Annexe 4 : Les problèmes de fiabilité des données statistiques relatives aux exhumations

Annexe 5 : Données quantitatives sur les exhumations administratives par conservation

Annexe 6 : Répartition des effectifs des fossoyeurs et indicateurs de GRH

Annexe 7 : Observations sur le processus de reprise des concessions

Annexe 8 : Formulaire liés aux exhumations

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.