

N° 545

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR et plusieurs de ses collègues, visant à **instaurer un schéma régional des crématoriums**,*

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capo-Canellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 252 et 546 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE PAYSAGE FRANÇAIS DE LA CRÉMATION	8
A. UN ESSOR QUI NE SE DÉMENT PAS.....	8
B. UNE ACTIVITÉ ENCADRÉE	9
II. MIEUX RÉGULER L'IMPLANTATION DES CRÉMATORIUMS : UNE NÉCESSITÉ	10
A. LE CONSTAT RENOUVELÉ D'UNE CARTE DES CRÉMATORIUMS MAL AGENCÉE	10
B. DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR LES CITOYENS COMME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	11
1. <i>Pour les citoyens : une offre inadaptée à leurs besoins et parfois plus coûteuse</i>	11
2. <i>Pour les collectivités : un risque financier avéré</i>	12
C. UNE QUESTION DÉLICATE : ENCADRER SANS TROP PRIVILÉGIER LES SITUATIONS ACQUISES.....	13
III. LA PROPOSITION DE LOI : SOUMETTRE LA CRÉATION OU L'EXTENSION D'UN CRÉMATORIUM À UN SCHÉMA RÉGIONAL	13
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI UTILE, À LA CONDITION DE MIEUX ASSOCIER LES PARTIES INTÉRESSÉES	15
A. ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DES CONSULTATIONS PRÉALABLES.....	16
B. PRÉCISER LES CRITÈRES D'ÉLABORATION DU SCHÉMA RÉGIONAL	17
C. ADAPTER LA DURÉE DU SCHÉMA RÉGIONAL.....	18
EXAMEN EN COMMISSION	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
ANNEXE - CARTE INDICATIVE DES CRÉMATORIUMS	33
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 21 mai 2014, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **M. Jean-René Lecerf**, la proposition de loi n° 252 (2013-2014) de M. Jean-Pierre Sueur et de ses collègues du groupe socialiste, visant à instaurer un schéma régional des crématoriums.

Après avoir rappelé l'essor récent de la crémation, pratiquée dans moins d'un 1 % des funérailles en 1980, contre 32 % en 2011, **M. Jean-René Lecerf, rapporteur**, a observé que le constat dressé par la commission, en 2006, sur la mauvaise adéquation entre les implantations de crématoriums et les besoins des familles, restait d'actualité.

En effet, certains départements sont toujours dépourvus de tels équipements, quand d'autres en comptent trop, ce qui amène parfois ceux-ci, pour garantir leur rentabilité, à renchérir leurs tarifs au détriment des familles. **M. Jean-René Lecerf, rapporteur**, a en outre souligné que, dans certains cas, la rentabilité des crématoriums n'étant pas assurée, les collectivités se trouvaient exposées à un risque financier non négligeable, puisque cet équipement leur revient.

Suivant son rapporteur, **la commission des lois a jugé la proposition de loi tout à fait justifiée** : l'établissement d'un schéma régional permettra de mieux réguler l'implantation des crématoriums et d'éviter ainsi certaines situations d'inefficience avérée.

À son initiative, elle a adopté six **amendements** destinés :

- à **étendre le périmètre des consultations préalables à l'adoption du schéma**, aux communes de plus de 2 000 habitants qui ont conservé la compétence en matière de crématorium, ainsi qu'au conseil national des opérations funéraires - ce qui permettra de rendre compte de l'appréciation des professionnels et des familles, et de traiter aussi les problématiques supra-régionales ;

- à **préciser les critères d'élaboration du schéma régional** en mentionnant expressément les considérations environnementales et la prise en compte des équipements funéraires déjà existants ;

- à **adapter la durée du schéma régional**, en la calant sur les six années du mandat municipal et, pour la première édition de ce schéma, en prévoyant, par exception, une révision au bout de trois ans seulement.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, à la demande du groupe socialiste, d'une proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums.

En l'examinant, notre commission poursuit le travail qu'elle a engagé dès 2005¹ avec la réflexion de sa mission d'information sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire, conduite par votre rapporteur et notre collègue Jean-Pierre Sueur, auteur du présent texte comme il l'était de celui relatif à la législation funéraire².

La loi du 15 novembre 1887 qui a consacré la liberté de funérailles, a placé la crémation sur un pied d'égalité avec l'inhumation. Ce faisant, elle a fait obligation à la puissance publique de veiller à ce que les équipements funéraires nécessaires puissent être mis en place afin que la volonté du défunt ou de sa famille soit respectée.

Le développement très important de la crémation depuis les années 1980 a rendu nécessaire l'intervention du législateur. La loi relative à la législation funéraire du 19 décembre 2008³ a constitué, de ce point de vue, une étape essentielle.

La présente proposition de loi s'inscrit dans le même mouvement, en s'attachant toutefois à la seule question de la création et de l'extension des crématoriums.

¹ Cf. Sérénité des vivants et respect des défunts. Bilan et perspective de la législation funéraire, rapport d'information de MM. Jean-Pierre Sueur et Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois n° 372 (2005-2006), le 31 mai 2006 (www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-372-notice.html).

² Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

³ Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

I. LE PAYSAGE FRANÇAIS DE LA CRÉMATION

A. UN ESSOR QUI NE SE DÉMENT PAS

Il y a maintenant près de dix ans, le rapport de la mission d'information de votre commission des lois sur le bilan et les perspectives de la législation funéraire relevait la progression très importante de la pratique de la crémation : « elle concernait moins de 1 % des décès en 1980, 10 % en 1993 et 23,5 % en 2004. La crémation figure aujourd'hui [c'est-à-dire en 2006] dans les intentions de 40 à 50 % des souscripteurs de contrats en prévision d'obsèques »¹.

Cette tendance s'est confirmée : les crémations représentaient, en 2011, 32,15% des funérailles. Progressivement, la France rejoint d'autres pays d'Europe où cette pratique est devenue presque majoritaire.

Dans ce contexte haussier, la question de l'adaptation de l'offre de crémation aux besoins de la population est donc plus que jamais d'actualité.

La pratique de la crémation en Europe

Dans son ouvrage, *Les os, les cendres et l'État*², le sociologue Arnaud Esquerre distingue, quatre groupes de pays européens, en fonction de l'ampleur du recours à la crémation pour les funérailles.

Le premier rassemble des pays dont le taux de crémation était supérieur ou à égal à 60 % dans les années 1990 et à 70 % en 2009. Il s'agit du Danemark, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni.

Le second réunit ceux pour lesquels le taux de crémation était inférieur à 15 % au début des années 1990 et s'élève jusqu'à 45 % en 2009. Appartiennent à ce second groupe la Belgique, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Le troisième groupe correspond aux pays qui, au début des années 1990 connaissait une pratique de la crémation très faible (moins de 2 %), qui a très fortement progressé pour atteindre entre 20 et 30 % en 2009. La France, l'Autriche et l'Espagne sont dans ce cas de figure.

Enfin, le dernier groupe est celui des États qui paraissent plus réfractaires à cette pratique, même si, en 2009, elle peut concerner jusqu'à 12,5 % des funérailles. Il s'agit principalement de l'Italie et de l'Espagne.

Quel que soit le groupe on constate cependant que la crémation connaît invariablement un certain essor.

¹ Rapport d'information n° 372 (2005-2006), précité, p. 30.

² Arnaud Esquerre, *Les os, les cendres et l'État*, Fayard, 2011, p. 109 et s.

B. UNE ACTIVITÉ ENCADRÉE

Conformément aux travaux de la mission d'information qui l'avait précédée, la loi relative à la législation funéraire du 19 décembre 2008¹ a entendu apporter à la pratique de la crémation un encadrement juridique complet, en trois volets.

Le premier correspondait à la qualification juridique des cendres, reconnues à l'article 16-1 du code civil, comme des restes du corps humains devant être traités avec respect, dignité et décence.

Le second organisait la destination des cendres, afin de remédier à certaines situations inacceptables parfois observées.

Enfin, le dernier volet concernait l'encadrement de la création, de l'extension et de la gestion des crématoriums et des sites cinéraires.

Estimant que la réglementation relative à la création des cimetières avait fait ses preuves le législateur a décidé, en 2008, de calquer sur ce modèle celle relative à la création ou à l'extension des crématoriums et des sites cinéraires. Ce faisant, il a été en mesure de mettre fin à la détention de tels équipements par des entreprises privées².

Il a donc confié aux seuls communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la compétence pour créer et gérer de tels équipements³. Il a toutefois, dans le même temps, apporté un tempérament à cette exclusivité, en autorisant la collectivité ou le groupement à en déléguer la gestion à un opérateur funéraire dûment habilité⁴.

En tout état de cause, le crématorium et le site cinéraire sont propriétés de la collectivité ou y font retour au terme de la gestion déléguée⁵.

La création ou l'extension d'un tel équipement sont par ailleurs soumis à l'autorisation préalable du préfet du département.

Cette autorisation ne peut être accordée qu'après enquête publique, réalisée dans les conditions fixées au code de l'environnement⁶. Une telle enquête est destinée à informer les citoyens du projet, à recueillir leurs avis et évaluer l'impact du projet sur l'environnement. L'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) doit aussi être sollicité.

¹ Loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

² Ceci concernait essentiellement les sites cinéraires. En effet, la loi du 8 janvier 1993 avait imposé le rachat des crématoriums créés avant elle, par les collectivités, auxquelles la compétence venait d'être confiée de manière exclusive. Ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un rachat ont dû cesser de fonctionner au 10 janvier 2001.

³ Art. L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴ Art. L. 2223-41 du même code. Par exception, les sites cinéraires ne peuvent faire l'objet d'une délégation de service public que s'ils sont contigus à un crématorium : un site cinéraire isolé ne peut être que géré directement par la collectivité.

⁵ Les sites cinéraires contigus à un crématorium reviennent à la collectivité au terme de la délégation de service public.

⁶ Art. L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement.

Avant de délivrer l'autorisation, le préfet doit ainsi s'assurer que le projet respecte les normes en vigueur, et prendre en compte les conséquences sur l'environnement de la création ou de l'extension du crématorium ainsi que les nuisances pour les riverains.

Sa décision ne se limite toutefois à ces seuls éléments : il doit aussi examiner l'intérêt de l'opération au regard des besoins de la population dans la zone considérée, ainsi que la pertinence de l'implantation précise de l'équipement, au regard, notamment de la facilité de son accès pour les populations extérieures à la commune.

D'ailleurs, saisi d'un recours contre une telle décision d'autorisation, le juge administratif vérifie que **le préfet s'est bien penché sur la question et qu'il ne s'est pas contenté d'examiner la légalité de l'opération**¹.

Juridiquement, l'autorisation est délivrée à la commune ou à l'EPCI. Mais, la plupart du temps, le projet de construction d'un crématorium a été conçu, puis porté par le délégataire futur, qui a convaincu les élus de son utilité. Le recours, dans la majorité des cas, à un contrat de délégation de service public² offre d'ailleurs à la collectivité suffisamment de liberté de choix pour le désigner délégataire, en dépit des obligations de publicité et de réception des offres concurrentes qui lui sont imposées.

II. MIEUX RÉGULER L'IMPLANTATION DES CRÉMATORIUMS : UNE NÉCESSITÉ

A. LE CONSTAT RENOUVELÉ D'UNE CARTE DES CRÉMATORIUMS MAL AGENCÉE

Lors de l'examen de la proposition de loi relative à la législation funéraire, votre rapporteur observait certaines lacunes dans l'implantation des crématoriums.

Il en existait 115 en 2006, gérés en régie pour moins d'un tiers (28 %) et en gestion délégué pour le reste (72 %). 17 départements métropolitains en étaient totalement dépourvus. Certaines implantations n'étaient pas raisonnables, comme à Roanne, où deux crématoriums situés à moins de 8 km, l'un géré en régie et l'autre en délégation de service public, se faisaient une concurrence préjudiciable.

¹ Cf., par exemple, l'arrêt de la cour administrative de Nantes, en date du 28 décembre 2012, n° 11NT01560.

² Contrat défini à l'article L. 1411-1 du CGCT.

Votre rapporteur constate aujourd'hui, à partir des informations fournies par la fédération française de crémation, que **les mêmes conclusions peuvent être reconduites presque à l'identique**. La carte jointe en annexe en atteste¹.

La couverture du territoire national en crématoriums a certes progressé. On en compte aujourd'hui 167 et 32 seraient en projet, même s'il n'y a pas forcément de garantie sur leur conduite à bon terme. Toutefois, **quatre départements métropolitains en seront toujours dépourvus dans un avenir proche** (le Cantal, la Lozère, la Haute-Marne et le Territoire de Belfort), **ainsi que deux d'outre-mer** (Mayotte –qui n'a toutefois pas de tradition de crémation– et la Guyane)².

Surtout, les problèmes d'implantations concurrentes, sans lien avec les besoins réels de la population concernée, demeurent.

Ainsi, en Moselle, les crématoriums de Sarrebourg et celui de Saint-Jean-Kourtzerode, sont distants de moins de 20 km, alors qu'ils sont situés dans une aire urbaine qui comptait moins de 40 000 habitants en 2010³. De la même manière, moins de 15 km séparent les crématoriums de Beaurepaire et de Marcilloles, dans l'Isère, créés, pour le premier, en 2007 et le second en 2009, comme ceux, en Seine-et-Marne, de Saint-Soupplets et de Mareuil-lès-Meaux qui est actuellement en construction.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, les représentants de la direction générale des collectivités territoriales ont indiqué ne pas disposer d'une carte à jour des implantations de crématoriums. On peut s'en étonner, alors que le législateur a expressément confié aux préfets le soin d'autoriser ces créations ou extensions, et que le Gouvernement, à l'époque avait considéré que ce dispositif d'autorisation et d'enquête publique serait suffisant pour organiser correctement l'offre sur le territoire national.

B. DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR LES CITOYENS COMME POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Pour les citoyens : une offre inadaptée à leurs besoins et parfois plus coûteuse

Outre les quatre départements sans aucun crématorium, certaines zones du territoire national sont dépourvues de tout équipement pour la crémation à une distance raisonnable, comme le sud de la Haute-Garonne.

¹ Cf. annexe.

² Parmi les autres collectivités ultra-marines, seule la Nouvelle-Calédonie est dotée d'un tel équipement.

³ 38 681 habitants en 2010 selon l'évaluation de l'Insee.

D'autres sont confrontés à un surcroît d'offres, dont ils ne profitent pas toujours. En effet, les très importantes dépenses d'investissement consenties par les gestionnaires de crématoriums concurrents les obligent à maintenir des frais de crémation très élevés, afin de conserver une rentabilité acceptable en dépit de la faiblesse de leur activité. Or, compte tenu de la brièveté des délais dans lesquels les funérailles doivent en principe intervenir, ainsi que des coûts que représenterait un déplacement dans un autre département, la demande de crémation est largement captive. D'après les informations fournies par la fédération française de crémation, en 2011, le montant de la redevance de crémation s'échelonnait d'un peu plus de 300 euros à près de 750 euros, avec parfois, au sein d'une même région, des différences de prix de plus de 150 euros.

Enfin, l'offre ne se limite pas à l'existence d'un crématorium : peu à peu la crémation est intégrée aux rituels du deuil. Lors de son audition, M. François Michaud-Nérard a ainsi indiqué qu'au crématorium du Père-Lachaise, dans 66 % des cas, la cérémonie civile organisée dans ce cadre était la seule cérémonie prévue pour les funérailles. Or, comme le note notre collègue Jean-Pierre Sueur, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, *« le souci de la rentabilité des équipements créés peut conduire à privilégier des crématoriums mal dimensionnés, ce qui peut se traduire notamment par la diminution des surfaces des salles dédiées à l'accueil des familles et au déroulement de cérémonies civiles »*.

2. Pour les collectivités : un risque financier avéré

La très grande majorité des équipements étant gérée en délégation de service public, l'investissement pour la collectivité peut lui paraître minime, puisque la construction est généralement assurée par le délégataire. La commune ou l'EPCI peut même percevoir une redevance, fonction de l'activité du crématorium et y trouver un intérêt financier, cette redevance étant payée aussi par les habitants d'autres communes.

Pour autant, le risque financier d'une exploitation non rentable pèse, ultimement, sur la collectivité elle-même, puisque la gestion du crématorium lui revient lorsque le délégataire l'abandonne. Le coût, pour de petites communes ou de petites intercommunalités, peut alors être considérable : la construction d'un tel équipement suppose un investissement de départ compris en moyenne entre 1 à 3 millions d'euros, selon les indications fournies à votre rapporteur par les professionnels qu'il a entendus.

L'évolution récente de la réglementation en matière d'environnement, conformément aux exigences européennes, accroît d'ailleurs, les contraintes de rentabilité de cette activité. Les gestionnaires de crématoriums sont tenus de mettre aux normes avant 2018 leur dispositif, afin de filtrer les effluents toxiques que dégage la crémation, ce qui représente selon les cas, un investissement de plusieurs centaines de milliers d'euros supplémentaires.

C. UNE QUESTION DÉLICATE : ENCADRER SANS TROP PRIVILÉGIER LES SITUATIONS ACQUISES

Compte tenu à la fois des inconvénients d'une mauvaise adéquation entre les besoins et l'offre de crémation, et du peu d'efficacité de la régulation actuelle, il est nécessaire d'en concevoir un nouveau modèle.

Toutefois, comme l'ont souligné auprès de votre rapporteur les représentants de l'union des gérants de crématoriums français, il faut veiller à ce que cette nouvelle régulation ne privilégie pas excessivement les situations acquises, en interdisant de fait l'entrée de nouveaux acteurs, ce qui suppose que le dispositif mis en place ménage suffisamment les possibilités d'initiatives locales.

III. LA PROPOSITION DE LOI : SOUMETTRE LA CRÉATION OU L'EXTENSION D'UN CRÉMATORIUM À UN SCHEMA RÉGIONAL

La présente proposition reprend, dans son principe, un dispositif proposé dès 2005 par notre collègue Jean-Pierre Sueur¹, puis confirmé dans le rapport d'information de votre commission sur le sujet², adopté par votre commission en première lecture de la loi précitée relative à la législation funéraire, mais qui avait ensuite été supprimé par l'Assemblée nationale.

En effet, les députés avaient estimé qu'il était préférable d'éviter d'ajouter la contrainte d'un schéma et que la procédure d'autorisation après enquête publique serait suffisante pour réguler harmonieusement les projets d'implantation de crématoriums.

La situation actuelle montre que cette espérance a été déçue. Elle reposait peut-être sur une mauvaise appréciation de l'enquête publique, qui porte avant tout sur l'impact environnemental du projet et non pas sur son adéquation avec les besoins de la population en matière de crémation.

La présente proposition de loi renoue donc avec l'inspiration initiale de la proposition de loi relative à la législation funéraire.

En créant un schéma régional des crématoriums, ce texte vise à mieux coordonner les autorisations de création ou d'extension de ces équipements, afin d'assurer une meilleure couverture du territoire, qui corresponde aux besoins réels de la population.

¹ Proposition de loi n° 464 (2004-2005), de M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, sur le statut et la destination des cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation.

² Cf. la recommandation n° 22 du rapport d'information n° 372 (2005-2006) précité.

L'article premier est consacré à la définition de l'objet du schéma ainsi qu'à sa procédure d'élaboration.

Ce schéma découperait le territoire de la région en zones géographiques, en indiquant pour chacune le nombre et la dimension des crématoriums nécessaires.

En faisant référence à la dimension de ces équipements, le présent article vise, à la fois, leur capacité, c'est-à-dire le nombre de crémations qu'ils permettent d'accomplir, et la taille des bâtiments.

Ce schéma serait élaboré par le préfet de la région en collaboration avec ceux des départements qui la composent.

La procédure d'adoption débiterait par une consultation du conseil régional ainsi que des organes délibérants des EPCI compétents en matière de crématoriums¹, qui devraient rendre leur avis dans les trois mois après que le projet leur aurait été notifié. À défaut, cet avis, purement consultatif d'ailleurs, serait réputé favorable.

Au terme de cette consultation, il reviendrait au préfet de région d'arrêter le schéma, qui devrait être révisé ensuite tous les cinq ans.

Ce dispositif se distingue du précédent, adopté par le Sénat lors de l'examen en première lecture de la proposition relative à la législation funéraire, principalement sur deux points :

- la procédure de consultation, qui, d'une part, s'adressait aux présidents des organes délibérants des collectivités et non à ces organes eux-mêmes, et qui, d'autre part, s'ouvrait aussi aux maires et aux présidents de conseils généraux² ;

- la finalité poursuivie. En 2006, l'intention était, dans un contexte de carence de crématoriums dans nombre de départements, d'indiquer dans quelles zones ils devraient être créés. Le dispositif proposé aujourd'hui vise, plus globalement à adapter l'offre aux besoins, en n'autorisant pas la création d'équipements superfétatoires.

L'article 2 du présent texte subordonne la délivrance de l'autorisation de création ou d'extension du crématorium à sa compatibilité avec les dispositions du schéma régional. Cette exigence de compatibilité, qui ne se confond pas avec une exigence de stricte conformité, est habituelle en matière de planification, celle-ci ne procédant que par directive plus ou moins générale.

¹ *Seules les métropoles et les communautés urbaines sont de droit compétentes en matière de création ou d'extension de crématorium. Les communautés de communes et celles d'agglomérations ne peuvent l'être que par délégation des communes membres.*

² *Une consultation des commissions départementales des opérations funéraires, que la proposition de loi prévoyait initialement de créer, était aussi prévue. Ces commissions ont toutefois été supprimées par l'Assemblée nationale.*

Elle offre au préfet de département un appui pour fonder son appréciation de l'intérêt du projet qui lui est soumis, au regard des besoins de la population.

L'article 3 organise la mise en œuvre du dispositif en prévoyant que, dans chaque région, le premier schéma soit adopté dans un délai de deux ans après la promulgation du présent texte.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI UTILE, À LA CONDITION DE MIEUX ASSOCIER LES PARTIES INTÉRESSÉES

Le principe d'un schéma directeur a été agréé par les représentants de la fédération française de crémation, comme par ceux des professionnels, réunis au sein de l'union du pôle funéraire public (UPFC) et de la confédération des professionnels du funéraire et de la marbrerie (CPFM). En revanche, parmi ces mêmes professionnels, les représentants de l'union des gestionnaires de crématoriums français (UGCF) se sont inquiétés des risques qu'un tel schéma fausse le jeu normal de la concurrence, et, pour cette raison, s'y sont opposés.

Votre commission a pour sa part reconnu l'utilité d'un tel dispositif : même si la couverture du territoire en crématorium s'est améliorée, puisque seuls quatre départements métropolitains en seront encore dépourvus dans les années à venir, les situations inefficaces se sont multipliées, des équipements étant implantés dans des zones déjà pourvues, sans que les besoins de la population le nécessitent. Il en résulte un surcoût pour les familles, lorsque les frais de crémation sont augmentés pour garantir la rentabilité d'une exploitation déficitaire, voire, un risque pour la collectivité elle-même, si le délégataire cesse l'exploitation et lui laisse ainsi assumer la gestion coûteuse du crématorium.

Votre rapporteur a examiné la question de la constitutionnalité d'un tel dispositif. En effet, le schéma élaboré par le préfet de région contraindra la décision des communes ou de leurs groupements, puisqu'il interdira toute implantation incompatible avec ses prescriptions. Faut-il voir là une entorse au principe de la libre administration des collectivités territoriales ?

Votre rapporteur ne le pense pas. Le Conseil constitutionnel rappelle fréquemment que l'article 34 de la Constitution « réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général »¹. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a notamment jugé conforme à la Constitution, la limitation du droit de retrait d'une

¹ CC, n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, JORF du 19 janvier 2013 page 1327, cons. 15.

intercommunalité¹, d'une commune qui en est membre, ainsi que l'obligation faite à une commune d'intégrer un groupement intercommunal différent de celui qu'elle a choisi².

Or, le schéma répond manifestement à plusieurs fins d'intérêt général susceptibles de justifier la contrainte apportée aux collectivités : assurer une réponse adaptée aux besoins de la population en matière de crémation, conformément au principe de la liberté de funérailles consacré par la loi du 15 novembre 1887 qui place la crémation à l'égal de l'inhumation dans les choix qui doivent être offerts à chacun ; écarter toute création de crématorium qui nuirait à l'environnement ; éviter qu'une implantation superfétatoire déséquilibre l'exploitation des équipements déjà existants et mette en danger leur gestion.

D'ailleurs, votre rapporteur observe que la procédure d'autorisation délivrée par le préfet vise les mêmes objectifs, sans que sa conformité au principe de la libre administration n'ait jamais été contestée.

Reconnaissant l'intérêt du schéma régional créé par le présent texte, votre commission vous propose de l'adopter, sous réserve, toutefois, d'y apporter plusieurs modifications, afin de garantir sa pleine efficacité.

A. ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DES CONSULTATIONS PRÉALABLES

Le succès du schéma dépendra de la qualité de la prévision sur l'évolution du recours à la crémation dans chaque zone géographique, de la connaissance actualisée de l'offre et des conséquences d'une nouvelle implantation ou extension.

Ceci suppose sans doute d'associer davantage les professionnels ou les représentants des familles à l'élaboration d'un tel schéma. À cette fin, votre commission a adopté, à **l'article premier**, un **amendement** de son rapporteur prévoyant que le conseil national des opérations funéraires³, qui les regroupe, soit consulté sur les projets de schéma régional.

¹ CC, n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, JORF du 28 avril 2013 page 740, cons. 5 et 6.

² CC, n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, JORF du 28 avril 2013 page 7398, cons. 10.

³ Ce conseil, prévu par l'article L. 1241-1 du CGCT, réunit des représentants des communes et de leurs regroupements, des régions, des associations et des entreprises funéraires, des syndicats des salariés du secteur, des associations familiales, des associations de consommateurs, des administrations de l'État et des personnalités qualifiées. Il est notamment consulté sur les projets de loi funéraires, le règlement national des pompes funèbres et les obligations des régions et des entreprises funéraires en matière de formation professionnelle.

L'intérêt de la consultation d'une telle instance nationale est double. D'une part, **celle-ci peut prendre en compte la question des implantations à proximité des frontières d'une région**, et suggérer des localisations qui tiennent compte des équipements existants de part et d'autre, afin d'éviter des doublons. D'autre part, le point de vue des professionnels, très au fait des réalités de terrain, y est représenté, au côté de celui des familles et des collectivités, ce qui permet de rendre correctement compte de tous les intérêts en présence.

Par ailleurs, même si, parfois, les communes délèguent à l'intercommunalité la compétence en matière de crématorium, il convient de prévoir une consultation de celles qui l'ont conservé et qui sont, de loin, les plus nombreuses. En effet, selon les chiffres fournis à votre rapporteur par la direction générale des collectivités territoriales, seules 52 intercommunalités seraient attributaires de cette compétence¹ (soit 2,42 % des EPCI à fiscalité propre). Dans l'immense majorité des cas, les communes ont gardé la compétence en matière de crématorium. Un **amendement** de son rapporteur (**article premier**), adopté par la commission ajoute ainsi à la liste des collectivités consultées, celle des communes de plus de 2 000 habitants toujours compétentes en matière de crématorium. Ce seuil de 2 000 habitants correspond à celui au-delà duquel les communes sont tenues de disposer d'un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation². En outre, il permet de contenir la consultation dans des proportions raisonnables, puisque la France ne compte qu'environ 5 000 communes de cette taille.

B. PRÉCISER LES CRITÈRES D'ÉLABORATION DU SCHEMA RÉGIONAL

Les représentants des opérateurs funéraires entendus par votre rapporteur se sont inquiétés de ce que l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que le schéma précise par zone géographique non seulement le nombre, mais aussi la dimension des crématoriums nécessaires. Ils ont estimé qu'avec cette dernière mention, le préfet de région entrerait dans des appréciations proprement économiques qui ne devraient relever que du gestionnaire. La dimension des bâtiments et la capacité d'activité du crématorium déterminent la rentabilité de l'ouvrage. Aux yeux des intéressés, nul opérateur ne prendra le risque d'une exploitation déficitaire : il proposera un équipement adapté aux besoins prévisibles de la population, n'installant par exemple, pour commencer qu'un seul four, tout en réservant dans le plan du bâtiment, la possibilité éventuelle d'y adjoindre plus tard un second.

¹ Ce qui recouvre, notamment les communautés urbaines, pour qui cette compétence est de droit.

² Art. L. 2223-1 du même code.

Pour autant, la carte actuelle des crématoriums semble apporter un démenti assez net à ce pari de la rationalité économique. En outre, supprimer toute référence à la dimension ou la capacité de l'ouvrage, priverait de tout effet le schéma pour les autorisations d'extension d'un crématorium, puisqu'il ne serait plus fait référence qu'à leur nombre. Enfin, la crémation engage de nouvelles pratiques et de nouveaux rites funéraires : souvent la cérémonie se déroulera exclusivement dans son enceinte, ce qui oblige à prévoir des salles suffisamment vastes pour accueillir dignement les proches du défunt.

Faire référence à la dimension de l'ouvrage apparaît donc pertinent. Il convient toutefois de réserver le cas où d'autres bâtiments funéraires à proximité du crématorium pourraient offrir le service requis pour la cérémonie, ce qui limiterait d'autant la capacité d'accueil nécessaire du crématorium à construire. À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (article premier)** précisant que le schéma tient compte aussi des installations funéraires existantes.

Votre commission a par ailleurs adopté un **amendement** de son rapporteur (**article premier**) qui ajoute, au nombre des éléments à prendre en compte, pour décider des zones d'implantation de crématorium, des exigences liées à la protection de l'environnement. En effet, la décision d'autorisation porte, comme on l'a vu précédemment, à la fois sur l'intérêt de l'opération au regard des besoins de la population et sur le respect, par le projet, de son environnement. L'enquête publique et la consultation des conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) doivent d'ailleurs permettre de s'en assurer. En évoquant cette question dès le stade du schéma, on pourrait éviter que des projets qui y seraient manifestement contraires, et qui n'auraient aucune chance d'aboutir, soient présentés. En outre, la consultation du conseil régional, compétent en matière d'environnement alors qu'il ne l'est pas en matière de crématorium prend alors tout son sens, puisqu'il revient d'ores et déjà à la région d'élaborer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie¹.

C. ADAPTER LA DURÉE DU SCHÉMA RÉGIONAL

Aux termes du nouvel article L. 2223-40-1 du CGCT créé par l'article premier du texte, le schéma serait révisé tous les cinq ans. Une telle durée se trouve en décalage avec celle des mandats des élus locaux, qui est de six ans. Ce décalage présente un inconvénient : au fil des années, le risque est grand que les communes ou leurs groupements soient régies, pour la plus grande part de leur mandat, par un schéma antérieur à l'élection de leurs organes délibérants. Un délai de six ans apparaîtrait donc plus opportun.

¹ Art. L. 222-1 et suivant du code de l'environnement.

Au cours des auditions, les représentants des professions du funéraire ont émis le vœu que le premier schéma adopté, le soit pour une durée plus courte, afin qu'il puisse être corrigé plus rapidement, si l'on s'apercevait qu'il repose sur des prévisions mal ajustées.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a par conséquent adopté un **amendement à l'article 3** qui satisfait ces deux préoccupations, en imposant une révision du schéma tous les six ans plutôt que tous les cinq ans, et en prévoyant, que, par exception, le premier schéma est révisé au bout de trois ans.

*

*

*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 21 mai 2014

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Nous devons cette proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums à l’initiative du groupe socialiste. On sait toute l’attention que porte notre commission, et tout particulièrement son président, à la législation funéraire. J’en veux pour preuve le rapport de notre mission d’information visant à en dresser le bilan et à tracer des perspectives, intitulé *Sérénité des vivants et respect des défunts*, et qui s’est vite concrétisé par le dépôt d’une proposition de loi adoptée à l’unanimité par le Sénat, devenue, après quelques aléas touchant à son inscription à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale, la loi du 19 décembre 2008.

Le texte qui nous est soumis aujourd’hui s’inscrit dans le même mouvement. Il est circonscrit à la question de la création et de l’extension des crématoriums, tant il est vrai que la loi de 2008 a réglé de nombreux problèmes. Je pense notamment à la question de la qualité des sites cinéraires. Quant à celles des devis type ou de la moralisation des contrats d’obsèques, elles n’ont pas échappé à la vigilance de notre président.

Rappelons ce qu’est le paysage français de la crémation. Si la loi du 15 novembre 1887, qui consacre la liberté des funérailles, l’a placée sur un pied d’égalité avec l’inhumation, la pratique de la crémation ne concernait toutefois, jusqu’aux années 1980, que moins de 1% des funérailles. Elle a rapidement progressé depuis, passant à 10 % en 1993, 23,5 % en 2004, 32,15 % en 2011. Dans notre rapport de 2006, nous relevions déjà que la crémation figurait dans les intentions de 40 à 50 % des souscripteurs de contrats en prévision d’obsèques. Adapter l’offre de crémation aux besoins de la population est plus que jamais d’actualité. La loi du 17 décembre 2008 a apporté un cadre juridique à cette pratique : elle a donné une qualification juridique aux cendres, dûment considérées comme des restes humains exigeant respect, dignité et décence ; elle a précisé les règles relatives à la destination des cendres et mis fin à leur appropriation privative et aux situations inacceptables qui en étaient la conséquence ; elle a encadré la création, l’extension et la gestion des crématoriums et sites cinéraires. Prohibant leur détention par des entreprises privées, le législateur a confié aux seules communes ou établissements publics de coopération intercommunale la compétence pour les gérer, tout en les autorisant à en déléguer la gestion à un opérateur funéraire habilité. Les crématoriums et sites cinéraires restent cependant propriété de la collectivité ; ils lui font retour au terme de la délégation de gestion.

La création ou l'extension d'un crématorium sont soumises à l'autorisation préalable du préfet de département, précédée d'une enquête publique destinée à associer les citoyens et à évaluer les impacts sur l'environnement. La jurisprudence invite également le préfet à examiner l'intérêt de l'opération à l'aune des besoins de la population et la pertinence de l'implantation de l'équipement au regard de ses facilités d'accès.

Pourquoi convient-il de mieux réguler encore l'implantation des crématoriums ? Lors de l'examen de la proposition de loi adoptée en 2008, dont je fus le rapporteur, je relevais déjà des lacunes dans ces implantations. On comptait, en 2006, 115 crématoriums, gérés pour moins d'un tiers en régie et pour plus des deux tiers en gestion déléguée. Dix-sept départements métropolitains en étaient dépourvus. Certaines implantations étaient déraisonnables, comme à Roanne, qui en comptait deux, à moins de huit kilomètres de distance, au prix d'une concurrence préjudiciable.

Le même constat vaut aujourd'hui. La couverture du territoire a progressé, avec 167 crématoriums et 32 en projet, mais quatre départements métropolitains et deux départements d'outre-mer en restent toujours dépourvus. Surtout, des problèmes d'implantations concurrentes sans lien avec les besoins réels de la population demeurent. Ainsi des crématoriums de Sarrebourg et Saint-Jean-Kourtzerode, en Moselle ; de ceux de Beaurepaire et de Marcilloles en Isère, du projet de Mareuil-lès-Meaux en Seine-et-Marne, à proximité du crématorium de Saint-Soupplets.

Les représentants de la direction générale des collectivités locales (DGCL), que j'ai interrogés, m'ont indiqué, à ma grande surprise, qu'ils ne disposaient pas d'une carte des implantations à jour. Le législateur a pourtant expressément confié au préfet, dans la loi de 2008, le soin de délivrer les autorisations, disposition que le Gouvernement avait alors jugée suffisante pour organiser adéquatement l'offre. Or, une relative anarchie persiste, qui n'est pas sans conséquences négatives pour les citoyens et les collectivités territoriales. Certaines zones restent dépourvues de tout équipement, tandis que d'autres sont confrontées à un surcroît d'offre : pour préserver leur rentabilité en dépit d'une activité trop faible, les gestionnaires des crématoriums ainsi placés en concurrence - qui ont souvent consenti d'importantes dépenses d'investissement - maintiennent des frais de crémation très élevés. Or, la demande de crémation est largement captive - il est très difficile à des familles endeuillées de se déplacer dans un autre département. Par ailleurs, cette pratique s'est peu à peu intégrée au rituel du deuil - au Père Lachaise, la cérémonie civile organisée dans ce cadre est, dans 66 % des cas, la seule prévue dans les funérailles. Or, ainsi que le souligne Jean-Pierre Sueur dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, *« le souci de la rentabilité des équipements créés peut conduire à privilégier des crématoriums mal dimensionnés, ce qui peut se traduire, notamment, par la diminution des surfaces de salles dédiées à l'accueil des familles et au déroulement de cérémonies civiles »*. J'ajoute que le risque financier d'une exploitation non rentable pèse, en dernière instance, sur les collectivités locales,

auxquelles revient la gestion du crématorium lorsque le délégataire l'abandonne. Relevons en outre que l'évolution récente de la réglementation européenne en matière de protection de l'environnement alourdit les contraintes qui pèsent sur la rentabilité de ces équipements, puisque les gestionnaires sont tenus de les mettre aux normes avant 2018, afin de filtrer les effluents toxiques qui résultent de la crémation.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cela coûte très cher.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – En effet. Je fais observer, au passage, que le succès de la crémation n'est lié ni au prix, dans certains cas comparable à celui d'une inhumation, ni à un souci environnemental, puisque les pollutions sont de même nature. C'est vraiment un phénomène de société.

Une question délicate se pose : celle de la cristallisation des situations acquises. L'union des gérants de crématoriums français, organisation la plus réticente à ce texte, craint qu'une régulation nouvelle ne privilégie les situations acquises au détriment de nouveaux entrants.

La proposition de loi reprend, dans son principe, un dispositif proposé dès 2005 par Jean-Pierre Sueur et adopté, conformément aux recommandations de notre rapport de 2006, en première lecture, dans la loi de 2008, avant d'être supprimé par l'Assemblée nationale, qui s'était rangée au souhait du Gouvernement, en préférant à la contrainte d'un schéma le dispositif de l'autorisation préfectorale après enquête publique, jugé suffisant. Espérance déçue, qui reposait sur une mauvaise appréciation de l'enquête publique, laquelle porte sur l'impact environnemental des projets et non sur leur adéquation aux besoins de la population.

Créant un schéma régional des crématoriums, le texte qui nous est aujourd'hui soumis vise à organiser les autorisations de création et d'extension afin d'assurer une couverture du territoire plus conforme aux besoins réels. Son article premier définit l'objet du schéma et sa procédure d'élaboration. Le territoire régional serait ainsi découpé en zones géographiques indiquant le nombre et la dimension – en termes de capacités et de taille – des crématoriums nécessaires. Ce schéma serait élaboré par le préfet de région, en collaboration avec ceux des départements qui la composent. La procédure débiterait par une consultation du conseil régional ainsi que des organes délibérants des EPCI compétents, au terme de laquelle il reviendrait au préfet d'arrêter le schéma, révisé tous les cinq ans.

L'article 2 subordonne la délivrance de l'autorisation de création ou d'extension de crématorium à la compatibilité du projet avec le schéma régional.

L'article 3, enfin, organise la mise en œuvre du dispositif, en prévoyant que les premiers schémas seront adoptés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation du présent texte.

Si les représentants de la fédération française de crémation, ainsi que les professionnels réunis au sein de l'union du pôle funéraire public et de la confédération des professionnels du funéraire et de la marbrerie souscrivent au principe d'un schéma directeur, les représentants de l'union des gestionnaires de crématorium, en revanche, craignant qu'un tel schéma ne vienne fausser le jeu de la concurrence, s'y sont déclarés opposés.

Les représentants de la DGCL et du ministère se sont posé la question de la constitutionnalité du dispositif. Le schéma contraindra la décision des communes et de leurs groupements, puisqu'il interdira toute implantation contraire aux critères qu'il établira. Faut-il voir là une entorse au principe de libre administration des collectivités territoriales ? Je ne le pense pas. Le Conseil constitutionnel rappelle fréquemment que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Il peut assujettir celles-ci à des obligations ou les soumettre à des interdictions, à la condition toutefois que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général. Or, le schéma régional répond manifestement à de telles fins : il s'agit d'assurer une réponse adaptée aux besoins de la population en matière de crémation, d'écartier toute création de crématorium qui nuirait à l'environnement, d'éviter des implantations superfétatoires déséquilibrant les exploitations existantes.

Je vous proposerai d'adopter cette proposition de loi, sous réserve de quelques modifications visant à étendre le périmètre des consultations préalables, à préciser les critères d'élaboration du schéma et à adapter la durée de celui-ci.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie M. Lecerf pour la précision de son travail et souscris à ses amendements. Ce texte fait suite à la longue série de ceux que j'ai proposés sur le droit funéraire et qui touchaient à la suppression du monopole, au devenir des cendres, à l'autopsie judiciaire, aux contrats d'obsèques – sachant que la question du devis modèle, sur laquelle il faudra aboutir pour prémunir les familles contre certains agissements incorrects, pourrait être prochainement réglée.

Il y a trente ans, le choix de la crémation ne concernait que 1% des funérailles. Les évolutions que l'on constate témoignent, comme l'a souligné à juste titre le rapporteur, d'un phénomène de société sur lequel des auteurs comme François Michaud-Nérard ou Damien Le Guay – dont les conclusions sont à mon sens plus contestables – se sont penchés.

M. Yves Détraigne. – La carte que vous nous avez fait distribuer témoigne que l'on ne manque pas de crématoriums sur le territoire. À quoi bon, dès lors, créer un schéma régional ? Et ne craignez-vous pas que la durée de validité de cinq ans que vous reprenez ne conduise à une perpétuelle remise à jour que n'exigeront pas les évolutions de la population ?

M. René Vandierendonck. – J’approuve ce texte sans réserve, ainsi que les amendements proposés par Jean-René Lecerf. Il est juste de laisser l’initiative au préfet car faire trop pencher la balance du côté des conseils régionaux eût pesé sur la procédure. Je me propose pour ma part de rédiger, d’ici à la séance publique, un amendement visant à régler un problème transfrontalier, qui se pose entre la France et la Belgique mais aussi le Luxembourg et l’Espagne. Des centaines de personnes âgées meurent dans des établissements qui se sont créés de l’autre côté de la frontière, où les normes de construction ne sont pas les mêmes que dans notre pays. Or, les règles françaises relatives au transport des corps interdisent aux familles de vivre leur deuil sereinement. Sauf intervention d’un tribunal, on ne peut déplorer un cercueil ainsi rapatrié, ce qui interdit la crémation. Il serait bon de profiter de ce débat pour interpeller à nouveau le Gouvernement, et demander à M. Fabius ou en est l’accord international qui doit assouplir les normes en cette matière.

M. Alain Richard. – Le rapporteur fait bien d’apprécier la compatibilité de ce texte, auquel je souscris, avec le principe de libre administration des collectivités. Je suis tenté d’y ajouter une interrogation au regard de la règle du libre établissement. Nous sommes certes dans le cadre d’une mission de service public, mais la question de l’accès aux délégations touche au principe de liberté du commerce et de l’industrie, et il serait bon de s’assurer que la Cour de justice de l’Union européenne ne puisse voir dans la possibilité d’écarter une création par décision administrative une entrave à la liberté d’établissement. Rappelez-vous que nous avons supprimé de notre droit les dispositions touchant à l’aménagement du territoire qui permettaient de pénaliser l’installation d’une entreprise, voire de l’interdire, comme contrevenant à la règle de libre d’établissement. N’est-on pas ici dans le même cas de figure ? Il sera bon de le vérifier.

Une observation sur l’article premier, qui prévoit la consultation des EPCI compétents. Sachant que bien des communes n’ont pas délégué cette compétence, il me paraît difficile de prévoir ainsi une consultation réservée aux seuls cas où elle aurait été déléguée.

M. Patrice Gélard. – Je suis moi aussi curieux d’entendre le sentiment du rapporteur sur ces sujets.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – La carte des crématoriums montre en effet, monsieur Détraigne, que les implantations sont nombreuses, mais elle ne dit rien de leur pertinence. Sur certains secteurs, c’est le trop plein, avec les risques financiers que cela comporte, *in fine*, pour les communes, tandis que d’autres zones, comme le sud de la Garonne, sont délaissées. Établir un schéma évitera que l’on aille vers l’anarchie.

La durée retenue – cinq ans – serait, à votre sens, trop courte ? Les professionnels estiment qu'elle est trop longue, et demandent trois ans. Nous proposons, quant à nous, six ans, durée qui coïncide avec celle des mandats locaux. Le travail de révision des schémas n'en supposera pas moins une concertation plus fréquente, avec des organismes comme le Conseil national des opérations funéraires (CNOF), qui sera ainsi mieux associé.

Je sais, monsieur Vandierendonck, les difficultés qui se posent dans certaines régions transfrontalières, et auxquelles les représentants de la DGCL et du ministère m'ont paru, il est vrai, assez indifférents.

Alain Richard a raison de poser la question de la liberté d'établissement. On est déjà, cependant, dans un régime d'autorisation préfectorale. N'oublions pas que les crématoriums portent une mission de service public et qu'au terme de la concession, ils retournent à la collectivité publique. Cela dit, je m'efforcerai d'éclaircir la question qu'il soulève avant la séance plénière. Quant au problème de la consultation des seuls EPCI, je vous proposerai un amendement qui y répond.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'ai rencontré, hier, notre collègue Alain Bertrand, sénateur de Lozère, qui souhaite que chaque département compte un crématorium, et déposera un amendement en ce sens. Il déplore que des familles de son département soient contraintes de faire quatre heures de trajet aller-retour pour assister à une cérémonie. Cela justifie, pour le moins, un schéma d'organisation territoriale – qui suppose aussi, quand besoin de création il y a, que la commune prenne l'initiative et trouve à s'associer une entreprise...

M. Patrice Gélard. – J'attire l'attention sur le fait que tout projet de création de ce type suscite immédiatement une vive réaction des habitants du voisinage, qui ne manquent pas de saisir les tribunaux administratifs – dont je m'empresse de préciser qu'ils ne suivent pas ces recours...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Les projets de crématorium ne sont pas seuls à susciter de telles réactions...

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Le schéma devant servir de base aux décisions d'autorisation rendues par le préfet, il doit prendre en compte, comme le veut l'enquête publique préalable, les exigences environnementales liées à la pollution émise par les crématoriums. Tel est l'objet de mon amendement n° 1.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Le schéma précisera la dimension des crématoriums nécessaires dans chaque zone géographique. Il faut donc tenir compte de la dimension des équipements funéraires déjà existants, qui peuvent comporter, par exemple, une vaste salle de cérémonie justifiant que le crématorium à créer ne soit pas nécessairement doté d'une salle de même taille.

Les représentants des opérateurs funéraires s'inquiètent de ce que le schéma puisse décider de la dimension des crématoriums nécessaires. Ils préféreraient, sur ce point, s'en remettre à la rationalité économique de l'exploitant. Toutefois, si l'on ne fait pas référence à la dimension, il n'y aura pas de contrôle des extensions. D'où mon amendement n° 2.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Les schémas seront élaborés à partir de prévisions sur l'évolution de la demande de crémation et d'évaluations sur les structures existantes. Il est donc souhaitable que les professionnels du funéraire et les représentants des familles y soient associés. Solliciter l'avis du CNOF, qui pourra, en outre, utilement évoquer la question des implantations à la frontière de deux régions, est tout à fait recommandé. C'est à quoi vise mon amendement n° 3.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Sachant que seuls cinquante-deux EPCI, soit 2,42% d'entre eux, ont pris la compétence crémation, dont quinze communautés urbaines pour lesquelles cela était obligatoire, il paraît utile de prévoir la consultation des quelque 5000 communes de plus de 2000 habitants, étant entendu que leur avis est réputé favorable à l'issue d'un délai de trois mois. C'est l'objet de mon amendement n° 4.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Mon amendement n° 5 porte la durée du schéma à six ans, afin de la caler sur le mandat des élus municipaux et intercommunaux, auxquels ce schéma s'imposera.

L'amendement n° 5 est adopté.

L'article premier est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Mon amendement n° 6, qui répond au souhait des opérateurs funéraires, prévoit que le premier schéma fera l'objet d'une révision à trois ans, afin de corriger rapidement les éléments qui sembleraient mal correspondre et d'éviter de figer pour six ans toute évolution.

M. Yves Détraigne. – Pour moi, remettre en cause un schéma au terme de trois ans signifierait qu'il a été mal fait.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Les opérateurs funéraires craignent pour les projets déjà engagés, et souhaitent que ces nouvelles dispositions ne leur soient pas appliquées. Ils redoutent les modifications que pourraient apporter le premier schéma, et souhaitent qu’il soit d’une durée moins longue, pour leur permettre de réagir. J’avoue que ce n’est pas l’amendement auquel je suis le plus attaché.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il est vrai que remettre en cause ce schéma au bout de trois ans peut susciter des interrogations...

M. René Vandierendonck. – D’autant que notre rapporteur nous a fait part de son souci de caler sa durée sur celle du mandat municipal.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Mon amendement est fait pour rassurer les opérateurs et lever leurs réticences. On peut concevoir cette révision à trois ans comme une simple actualisation.

M. Jean-Jacques Hyest. – Il est vrai que ce n’est pas aussi problématique que la suppression des conseils généraux...

M. Jean-René Lecerf, rapporteur. – Il n’aura pas échappé à votre sagacité que nous n’avons pas supprimé, dans ce dispositif, la compétence du préfet de département...

M. Alain Richard. – Sachant qu’il est assez improbable que ce texte d’initiative sénatoriale voie le jour en 2014, on peut tabler sur le fait que le premier schéma ne sera pas établi avant 2016, et lui laisser une validité de quatre ans, jusqu’aux prochaines échéances municipales.

L’amendement n° 6 est adopté, ainsi que l’article 3, ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Définition du schéma régional			
M. LECERF, rapporteur	1	Référence aux exigences environnementales	Adopté
M. LECERF, rapporteur	2	Prise en compte des équipements existants	Adopté
M. LECERF, rapporteur	3	Avis du Conseil national des opérations funéraires	Adopté
M. LECERF, rapporteur	4	Avis des communes de plus de 2.000 habitants	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECERF, rapporteur	5	Révision tous les six ans	Adopté
Article 3 Délai d'élaboration du schéma			
M. LECERF, rapporteur	6	Extension d'un an du délai	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi

Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique

M. Emmanuel Duru, conseiller technique auprès de M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale

M. Guillaume Robillard, chef du bureau des services publics locaux à la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Émilie Braive, attachée au bureau des services publics locaux à la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Ministère des affaires sociales et de la santé

Mme Caroline Paul, chef du bureau environnement extérieur et produits chimiques à la direction générale de la santé (DGS)

Fédération française de crémation

M. Joseph Le Lamer, président

Mme Frédérique Plaisant, vice-présidente en charge du domaine juridique

Confédération des professionnels du funéraire et de la marbrerie

M. Richard Féret, délégué général

Union des gestionnaires de crématoriums français

M. Philippe Gentil, président

M. Jérôme Huguen, secrétaire

M. Stéphen Denoyes, conseil en droit administratif et constitutionnel

Union du pôle funéraire public

M. François Michaud Nérard, vice-président

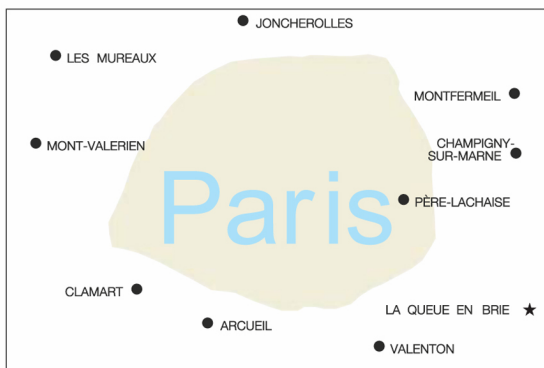
M. Alain Pouget, chargé de mission

ANNEXE

CARTE INDICATIVE DES CRÉMATORIUMS

Source : fédération française de crémation

CARTE DE FRANCE DES CRÉMATORIUMS



PARIS ET REGION PARISIENNE

167 crématoriums en service en 2014

32 projets avancés qui témoignent du développement de l'idée crématis te en France et du progrès dans le domaine funéraire.



- CRÉMATORIUMS EN SERVICE
- ★ CRÉMATORIUMS EN CONSTRUCTION OU PROJETS AVANCÉS



AQUITAINE	CÔTE-D'AZUR	MIDI-PYRÉNÉES SUD	POITOU-CHARENTES
AUVERGNE-LIMOUSIN	FRANCHE-COMTÉ	NORD PAS-DE-CALAIS	PROVENCE
BRETAGNE	ILE-DE-FRANCE	BASSE-NORMANDIE	RHÔNE-ALPES OUEST
BOURGOGNE	LANGUEDOC-ROUSSILLON	HAUTE-NORMANDIE	RHÔNE-ALPES NORD
CENTRE	LORRAINE-ALSACE	PAYS DE LA LOIRE	RHÔNE-ALPES SUD
CHAMPAGNE-ARDENNE	MIDI-PYRÉNÉES NORD	PICARDIE	RHÔNE-ALPES EST

1 crématorium en service à FORT DE FRANCE (LA MARTINIQUE)

1 crématorium en service à BLANCHET-MORNE-À-L'EAU (LA GUADELOUPE)

1 crématorium en service à NOUMÉA (LA NOUVELLE CALÉDONIE)

FÉDÉRATION FRANÇAISE DE CRÉMATIION

50, rue Rodier B.P. 411 09, 75423 Paris Cedex 09 - Tél. : 01 45 26 33 07 - Fax : 01 48 74 07 40

www.cremation-ffc.fr

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

**Proposition de loi
visant à instaurer un schéma
régional des crématoriums**

Article 1^{er}

Après l'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2223-40-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2223-40-1. — I. — Un schéma régional des crématoriums est établi dans chaque région. Il a pour objet d'organiser la répartition des crématoriums sur le territoire concerné, afin de répondre aux besoins de la population. Il précise à ce titre, par zones géographiques, le nombre et la dimension des crématoriums nécessaires.

« II. — Le schéma est élaboré par le représentant de l'État dans la région, en collaboration avec ceux des départements qui la composent.

« Le projet de schéma est adressé pour avis au conseil régional, ainsi qu'aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de crématoriums. Ceux-ci se prononcent dans un délai de trois mois après la notification du projet de schéma. À défaut, leur avis est réputé favorable.

« Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans la région. Il est publié.

« III. — Le schéma est révisé tous les ~~cinq~~ ans. »

**Proposition de loi
visant à instaurer un schéma
régional des crématoriums**

Article 1^{er}

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 2223-40-1. — I. — Un schéma régional des crématoriums est établi dans chaque région. Il a pour objet d'organiser la répartition des crématoriums sur le territoire concerné, afin de répondre aux besoins de la population dans le respect des exigences environnementales. Il précise à ce titre, par zones géographiques, en tenant compte des équipements funéraires existants, le nombre et la dimension des crématoriums nécessaires.

« II. — *(Alinéa sans modification)*

« Le projet de schéma est adressé pour avis au conseil régional, au conseil national des opérations funéraires, ainsi qu'aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et aux communes de plus de 2 000 habitants compétents en matière de crématoriums. Ceux-ci se prononcent dans un délai de trois mois après la notification du projet de schéma. À défaut, leur avis est réputé favorable.

(Alinéa sans modification)

« III. — Le schéma est révisé tous les six ans. »

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p>
<p><i>Art. L. 2223-40.</i> — Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée. Les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium doivent être gérés directement.</p>	<p>Le dernier alinéa de l'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Lorsqu'un site cinéraire contigu d'un crématorium fait l'objet d'une délégation de service public, le terrain sur lequel il est implanté et les équipements qu'il comporte font l'objet d'une clause de retour à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale au terme de la délégation.</p>	<p>« L'autorisation ne peut être délivrée que si la création ou l'extension envisagée est compatible avec les dispositions du schéma régional des crématoriums mentionné à l'article L. 2223-40-1. »</p>	
<p>Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, accordée après une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et un avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques.</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>Dans chaque région, le premier schéma régional des crématoriums est arrêté dans un délai de deux ans après la promulgation de la présente loi.</p>	<p>Dans chaque région, le premier schéma régional des crématoriums est arrêté dans un délai de deux ans après la promulgation de la présente loi. <u>Par exception avec le III de l'article L. 2223-40-1 créé par la présente loi, il est révisé au bout de trois ans.</u></p>