

L'Ontario, un modèle exemplaire en gestion de cimetières

YVON RODRIGUE

AVEC LA COLLABORATION DE BRIGITTE GARNEAU

L'objectif de cette présentation est de vous démontrer comment la loi ontarienne qui régit les cimetières pourrait être très inspirante pour le Québec, non seulement pour protéger à long terme le patrimoine funéraire, mais aussi pour assurer la pérennité de la mémoire des personnes décédées conservée dans ces lieux.

Cette communication a été préparée par Yvon Rodrigue, président fondateur de Parc commémoratif La Souvenance en 1973 et de Services mémorables Harmonia en 2006, et ayant plus de 40 ans d'expérience dans le domaine funéraire au Québec, en collaboration avec moi-même, Brigitte Garneau, présidente de Pierres mémorables depuis 2010.

Yvon Rodrigue et moi, nous avons un point en commun : nous voulons protéger le patrimoine funéraire des Québécois et l'investissement des vivants dans la mémoire de leurs défunts.

Cette présentation comprend trois (3) points :

1. Un état de situation des cimetières et lieux de sépulture au Québec
2. La loi ontarienne sur les cimetières
 - définition d'un cimetière
 - pouvoirs municipaux
 - dispersion des cendres à l'intérieur d'un cimetière
 - fonds d'entretien en fiducie
 - fonds de prévoyance en fiducie
3. Le point fort de l'approche ontarienne.

1. UN ÉTAT DE SITUATION DES CIMETIÈRES ET LIEUX DE SÉPULTURE AU QUÉBEC

Inventaire des cimetières et lieux de sépulture

Selon Daniel Labelle (2013), qui a eu la générosité d'offrir à L'Écomusée de l'Au-delà son répertoire et de le rendre ainsi accessible à un large public, le Québec compterait 2 736 cimetières, dont 90 % sont répertoriés comme religieux parmi lesquels 64 % sont d'obédience catholique romaine. Ce nombre inclut quelque

126 cryptes d'église et 22 cimetières dits « commerciaux », neutres ou laïcs, dont les propriétaires exploitants sont des maisons funéraires.

Selon Yvon Rodrigue (recherche non publiée, 2013), à ces cimetières, il faut ajouter approximativement 275 autres lieux de sépulture construits hors le cimetière, soit environ 250 columbariums — installés en majorité dans les complexes ou salons funéraires —, 2 mausolées-columbarium hors le cimetière et + ou - 23 autres lieux d'inhumation divers.

Pour les fins de notre propos, nous considérons que les cimetières qui ont été enregistrés comme tels sont tous issus de lois publiques, particulières ou privées, et nous définissons le lieu de sépulture comme un bien-fonds où reposent des restes humains et qui n'est pas un cimetière. Le columbarium installé dans un salon funéraire en est le meilleur exemple.

Législations importantes en 1972 et 1981 concernant les crématoriums et la conservation des cendres hors le cimetière au Québec

À la suite de la position de l'Église catholique romaine sur la crémation dans un décret du 5 juillet 1963¹, le gouvernement du Québec a autorisé l'installation des crématoriums hors le cimetière en 1972 et il a réglementé le devenir des cendres cinéraires en mai 1981 en permettant, entre autres dispositions, leur conservation dans des columbariums aménagés hors le cimetière, entraînant la multiplication des lieux de sépulture hors le cimetière.

Cette césure historique a été et est grave de conséquences pour les cimetières au Québec, comme nous le verrons.

Qui plus est, la dispersion des cendres n'est pas réglementée au Québec, quoique le gouvernement ait laissé paraître ses intentions dans le projet de loi 83 sur les activités funéraires déposé en juin 2012.

Voyons un peu ce qui en est de la législation concernant les cimetières au Québec.

¹ En 2011, sur son magnifique site, la Fédération française de la crémation écrit que « Vatican II ne traite pas de la crémation ». Ce serait plutôt à la suite de démarches amorcées par la F.I.C. en 1961 que le « 5 juillet 1963, le Saint-Office publia un décret préparé sous les auspices du Pape Jean XXIII et approuvé par son successeur Paul VI » à ce sujet. La Fédération décrit ainsi la teneur du décret : « L'incinération du corps n'affecte pas l'âme et n'empêche pas la toute-puissance de Dieu de lui restituer son corps. Il ne s'agit pas d'une pratique intrinsèquement mauvaise ou, de soi, hostile à la religion chrétienne » ... « C'est pourquoi, lorsqu'il est reconnu que l'incinération des cadavres s'accomplit pour des raisons graves, surtout d'ordre public, l'Église (Catholique Romaine) ne s'y oppose pas », et d'ajouter « le vaste effort inauguré par le Concile (Vatican II) d'adaptation de rites séculaires aux exigences de la vie dans le monde d'aujourd'hui, permettra sans doute d'intégrer progressivement l'incinération dans la symbolique chrétienne ». <http://www.cremation-ffc.fr/index.php/historique/histoire-de-la-cremation/128-civilisations-et-cremation>

Sommaire de la législation concernant les cimetières au Québec

A) S'appliquant à tous les cimetières

Loi sur les inhumations et exhumations

- Aucune inhumation (cadavre) ne doit être faite ailleurs que dans un cimetière légalement établi, sauf les cas autrement prévus par la loi.
- Procédures pour l'exhumation.

Code civil du Québec

B) S'appliquant à tous les cimetières, crématoriums, columbariums et mausolées-columbariums hors le cimetière

Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes et des tissus et la disposition des cadavres

- Permis de directeur de funérailles pour les crématoriums et les columbariums.
- La personne qui maintient un columbarium ne peut jamais se départir des cendres qui y sont conservées et doit tenir un registre permettant l'identification de toutes les boîtes ou urnes contenant les cendres.
- Toute installation servant de columbarium doit être à l'épreuve du feu.

Directive no. 010, Cimetières, mausolées et crématoriums, Ministère de l'Environnement, 11 mai 1983.

- Cette directive n'a pas force de loi, sauf dans le cas où on réfère à une norme prévue dans un règlement du gouvernement. Elle porte sur les aspects construction et utilisation des cimetières, mausolées et crématoriums.

C) S'appliquant à tous les cimetières non religieux, columbariums et mausolées-columbariums hors le cimetière

Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture

- Mentions et indications obligatoires dans le contrat d'achat préalable de sépulture notamment en ce qui concerne la description du droit d'utilisation et des services d'entretien d'une sépulture destinée à recevoir les restes d'une ou plusieurs personnes non décédées au moment de l'achat.

D) S'appliquant aux cimetières non catholiques

Loi sur les compagnies de cimetière (formation d'une compagnie de cimetière non catholique romaine)

Loi sur les cimetières non catholiques

- S'adressent aux personnes non catholiques romaines qui demandent leur constitution en personne morale dans le but d'établir, d'entretenir et administrer un cimetière.
- Approbation du ministre de la Santé et des Services sociaux quant à l'endroit et le terrain pour établir un cimetière non catholique.

E) S'appliquant à tous les cimetières catholiques romains

Lois concernant les cimetières catholiques romains

Tous les cimetières catholiques romains au Québec sont soumis soit à la *Loi sur les corporations religieuses des cimetières catholiques*, ou à la *Loi sur les Fabriques*, ou à la *Loi sur les corporations religieuses* ou à une loi privée qui ne concerne qu'eux.

Par conséquent, les droits et obligations tant du côté du cimetière que du concessionnaire d'un lot sont essentiellement régis par le règlement établi par la corporation du cimetière catholique romain.

Ce sommaire de la législation concernant les cimetières et autres lieux de sépulture au Québec montre bien qu'il existe une multitude de lois publiques, privées ou particulières qui régissent ce secteur d'activités, et ce sans uniformité légale. On est donc loin d'une loi cadre qui s'appliquerait à tous les cimetières, sans exception, peu importe leur dénomination religieuse, leur structure de propriété ou la loi d'intérêt public ou privé qui les a créés.

Pourtant, depuis 40 ans, avec l'avènement de la crémation et de cette modification législative autorisant l'installation des crématoriums hors le cimetière, les pratiques funéraires ont été complètement bouleversées. En voici un aperçu.

Évolution des pratiques funéraires au Québec de 1973 à 2012 (40 ans)

Pratiques funéraires	1973	2012
Taux de crémation	2-3%	70-75%
Taux d'exposition (peu importe la durée)	85-90%	15-20%
Cérémonies religieuses ou civiles	85-90%	60-70%
Destination des défunts (ordre de grandeur)		
Inhumation dans un cimetière religieux (Terre-Col.-Crypte-Disp.)	> 90%	< 60%
Inhumation dans un cimetière « commercial », neutre ou laïc	3-5%	20%

Disposition dans un columbarium, crypte, lieu hors cimetière	1-2%	11%
Remise des cendres à la famille (Garde-inhum. lieu privé-dispersion)	< 1%	7%
Rapatriement hors Québec	< 1%	< 2%

Source : Yvon Rodrigue, 2013, observations et données personnelles
Face à cette évolution rapide :

- la baisse radicale des défunts dans les cimetières religieux (+ ou - 35 % depuis 1973)
- leur augmentation croissante dans les cimetières « commerciaux », neutres ou laïcs (20 % des défunts en 2012 contre + ou - 5 % en 1973)
- l'augmentation alarmante des défunts hors cimetière (+ ou - 20 % en 2012 contre + ou - 4 % en 1973)

Quel est l'avenir de nos cimetières traditionnels au Québec ?

Considérant la progression constante du nombre de décès au Québec depuis 40 ans, laquelle sera encore plus importante au cours des 20 prochaines années, il y a de quoi s'interroger sur les aspects légaux qu'il faudrait envisager pour protéger le consommateur et la mémoire de nos défunts.

Données approximatives sur les ventes globales dans les cimetières et autres lieux de sépulture et évolution du nombre de décès au Québec

Données et tendances	1973	2012
Ventes globales (sépulture-entretien-services cim.-monument)		75-90 M \$
Nombre annuel de décès	42 525	60 800
	1993-2012	2013-2032
Décès-20 dernières années, période 1993-2012 (réel)	1 106 621	
Décès-20 prochaines années, période 2013-2032 (ISQ)		1 456 000

Source : Yvon Rodrigue, 2013, observations et données personnelles

Cela a amené Yvon Rodrigue à étudier en profondeur le projet de loi sur les cimetières en Ontario déposé en 2002 et qui, 10 ans plus tard, a donné naissance à une loi.

2. LA LOI ONTARIENNE SUR LES CIMETIÈRES

La *Loi sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation* a pris effet le 1^{er} juillet 2012 après 10 ans de consultation. Elle établit les grands paramètres du secteur des services funéraires et concerne les cimetières, les résidences funéraires, les services de transfert, les crématoriums et les employés de ces entreprises.

Un cimetière peut maintenant exploiter une résidence funéraire sur son site. Il n'y a plus de restrictions sur la colocation et la copropriété de salons funéraires, de services de transfert, de cimetières et de crématoriums.

Autrement dit, c'est le décloisement total mais avec des règles établies visant à protéger le consommateur, les défunts reposant dans les cimetières, leurs survivants et les usagers.

L'Ontario compte plus de 5 000 cimetières enregistrés.

Nous nous attarderons ici, dans le corps de notre présentation, à cinq (5) points majeurs de cette loi qui pourrait, à notre avis, inspirer le Québec :

- a) Définition d'un cimetière
- b) Pouvoirs municipaux
- c) Dispersion des cendres à l'intérieur d'un cimetière
- d) Fonds d'entretien en fiducie
- e) Fonds de prévoyance en fiducie

a) Définition d'un cimetière

En résumé, la loi donne la définition suivante d'un cimetière :

« Bien-fonds sur lequel un cimetière a été créé en application d'une Loi ; s'entend, en outre, d'un bien-fonds réservé à l'inhumation de restes humains, d'un mausolée ou un columbarium destiné à l'inhumation de restes humains ».

Cette définition, comme on le voit, englobe toute construction, sur le sol comme ce qui est dans le sol, qui contient des restes humains. Un columbarium ou un mausolée est donc un cimetière, ce qui n'est pas le cas au Québec.

Cette définition traite les cendres humaines sur le même pied que les cadavres, ce qui n'est pas non plus le cas au Québec. Elle ne tient pas compte de la religion et permet de ramener toute personne décédée dans un cimetière, qu'elle soit incinérée ou non.

La loi s'applique à tous les cimetières sans exception, peu importe leur dénomination religieuse, leur structure de propriété ou la loi d'intérêt public ou privé qui les a créés.

Cette définition a des conséquences positives sur la conception d'un lot. En Ontario, un lot est ainsi défini :

« Secteur d'un cimetière contenant des restes humains ou réservé à cette fin. S'entend en outre d'une tombe, d'une crypte ou d'un compartiment de mausolée ainsi que d'une niche ou d'un compartiment de columbarium ».

b) Pouvoirs municipaux

Désignation patrimoniale

Les municipalités locales peuvent désigner des cimetières comme patrimoniaux en vertu des parties IV et V de la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*. Les propriétaires ou administrateurs de cimetières peuvent aussi conclure des accords de servitude avec d'autres organismes, comme la Fondation du patrimoine ontarien ou une municipalité.

Il y a des renseignements à inclure dans une désignation patrimoniale. Des descriptions bien rédigées des cimetières, ainsi que des attributs des éléments bâtis et du paysage et des attributs patrimoniaux, constituent la partie la plus importante du règlement de désignation patrimoniale adopté par la municipalité.

Quand l'importance des cimetières tient d'abord à des raisons d'ordre historique ou à un lien, il importe de joindre des renseignements tels que le lien historique avec :

- un événement bien précis, comme une bataille ou une catastrophe ;
- des gens bien connus, comme une famille pionnière fondatrice ;
- une personne célèbre au lieu de sépulture ;
- une communauté rurale bien connue et son cimetière.

Là où le contexte et l'architecture du paysage importent, il faut décrire les attributs du paysage où se trouve le cimetière, par exemple :

- la conception et la disposition du cimetière, y compris les caractéristiques particulières du paysage telles que les arbres, les plantations, les clôtures, les entrées, les chemins, les espaces verts ;
- les murs, les sentiers, les portes et les fontaines ;
- le rapport du cimetière à la communauté où il se trouve et aux structures historiques de colonisation ou d'utilisation des terres ;
- l'intervention d'un paysagiste ou d'un concepteur en particulier ;
- l'intégrité du lieu ;
- la rareté du lieu ;
- le rôle du cimetière comme point de repère physique ou spirituel.

Quand l'artisanat et la conception architecturale sont importants, il faut décrire les attributs des éléments bâtis dans le cimetière, par exemple :

- les monuments funéraires, les charniers, les clôtures et les portes, les repères et les mausolées ;
- le nom du constructeur, du peintre, du dessinateur, du maçon, du sculpteur ou de l'architecte ;
- le genre d'édifice ou de repère, y compris les matériaux des constructions et des repères, les influences religieuses ou artistiques pour les pyramides, les obélisques et le métal forgé ;
- le genre d'éléments architecturaux ou décoratifs, de sculptures ou de détails, tels que les agneaux et les anges, et les techniques ou les appareils de construction particuliers.

Il existe aussi de nombreux autres pouvoirs municipaux, au-delà de la désignation patrimoniale, par exemple sur la création d'un cimetière, sa fermeture, sur les cimetières abandonnés, sur leur expropriation.

Autres pouvoirs municipaux

Création d'un cimetière

La loi exige l'approbation de la municipalité avant de demander le consentement du registrateur pour la création d'un cimetière. La municipalité peut tenir des audiences publiques et sa décision peut être contestée.

Fermeture d'un cimetière

Le registrateur peut ordonner la fermeture complète ou partielle d'un cimetière s'il croit qu'elle est dans l'intérêt public.

Cimetières abandonnés

Un cimetière qui n'est plus exploité depuis plusieurs années peut être considéré comme étant abandonné. La loi prévoit un processus par lequel la municipalité locale peut demander à la cour, par requête, de déclarer un cimetière abandonné. Si la requête est accueillie, c'est la municipalité qui devient propriétaire de tous ses actifs, droits et obligations.

Pouvoir d'expropriation de la municipalité et règlements municipaux

La municipalité peut exproprier a) soit tout ou partie d'un cimetière, qu'il soit situé à l'intérieur ou à l'extérieur de la municipalité ; b) soit un bien-fonds dont on entend se servir pour créer ou agrandir un cimetière.

Le conseil d'une municipalité peut autoriser l'achat de tout ou partie d'un cimetière situé à l'intérieur de la municipalité ou l'achat d'un bien-fonds dans la municipalité en vue de la création d'un cimetière ou de l'agrandissement d'un cimetière appartenant déjà à la municipalité.

Somme toute, la loi prévoit clairement comment s'effectue le classement et la préservation des cimetières et la loi prévoit aussi comment s'occuper de tous les cimetières :

- abandonnés
- négligés
- non-identifiés.

c) Dispersion des cendres

Les cendres ne peuvent être inhumées que dans un cimetière enregistré. Elles peuvent aussi être dispersées dans un cimetière, une propriété privée avec le consentement du propriétaire ou sur des terres inoccupées de la Couronne ou des terres de la Couronne situées sous les eaux, y compris un parc provincial, une réserve de conservation ou les Grands Lacs sans autorisation préalable du gouvernement, ou sur des terrains municipaux selon les règlements en vigueur.

Le cimetière peut être embauché pour disperser les cendres. Le cas échéant, il est autorisé à facturer le service de dispersion des cendres.

En Ontario, peu de cendres sont dispersées ailleurs que dans un cimetière. Les très belles aires de dispersion dans les cimetières favorisent cette pratique funéraire, qui devient ainsi accessible pour tous, qui réunit des familles autour des cendres plutôt que de les diviser au sujet de la personne qui conservera les cendres et qui permet d'identifier clairement le lieu pour commémorer le défunt.

d) Fonds d'entretien pour chaque cimetière

Les exploitants de cimetière qui vendent des droits d'inhumation ou de dispersion sont tenus de constituer et de conserver un Fonds d'entretien afin de garantir le bon entretien du terrain, des repères et des constructions du cimetière. Le Fonds doit être détenu par un fiduciaire.

« Le propriétaire d'un cimetière qui vend, cède ou transfère des droits d'inhumation constitue auprès d'une société inscrite aux termes de la Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie, d'une caisse ou d'une fédération à laquelle s'applique la Loi de 1994 sur les caisses populaires et les Credit Unions, la société, la caisse ou la fédération devant agir à titre de fiduciaire, un fonds en fiducie, appelé Fonds d'entretien en français et *Care and Maintenance Fund* en anglais, afin de fournir les sommes nécessaires à l'entretien du cimetière. »

Des contributions au Fonds sont exigées lorsque les droits d'inhumation ou de dispersion sont vendus, lorsque des repères sont installés ou lorsque des constructions privées sont érigées. Ces contributions correspondent à 40 % du prix de vente d'un lot, 20 % pour une crypte et 10 % pour une niche de columbarium.

Seul le revenu du Fonds peut être utilisé pour payer l'entretien continu du cimetière et de ses monuments. Les dépenses d'entretien payables par le Fonds sont strictement prescrites dans le règlement.

L'obligation légale pour l'exploitant du cimetière d'entretenir le lieu est facilitée par les revenus de placement générés par le Fonds d'entretien qui ne peuvent servir qu'à l'entretien général du cimetière, y compris l'entretien des repères (monuments) et des constructions. Les dépenses d'entretien admissibles et payables par le Fonds sont prescrites par règlement. C'est une formule qui assure la pérennité du lieu.

e) Fonds de prévoyance pour chaque préarrangement

Il existe aussi une obligation légale pour l'entreprise funéraire de déposer en fiducie les sommes payées à l'avance pour les services funéraires (creusage, fleurs, cérémonie, etc.) et les marchandises (monuments, urnes, etc.) jusqu'au décès. La protection de l'investissement du consommateur est ainsi assurée par la loi.

« Le propriétaire qui vend des fournitures ou des services de cimetière de prévoyance constitue auprès d'une société inscrite aux termes de la Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie, d'une caisse ou d'une fédération à laquelle s'applique la Loi de 1994 sur les caisses populaires et les Credit Unions un fonds en fiducie appelé Fonds de prévoyance en français et *Pre-need Assurance Fund* en anglais, la société, la caisse ou la fédération devant agir à titre de fiduciaire. »

3. LE POINT FORT DE L'APPROCHE ONTARIENNE

La responsabilité des cimetières revient à l'Unité de la réglementation des cimetières, qui relève du ministère des Services aux consommateurs !

- Le consommateur est protégé.
- Le cimetière est protégé.
- Le consommateur peut porter plainte au Ministère, ce qui donne lieu à une véritable vigile citoyenne.

- La pérennité du cimetière est assurée.

4. QUE SOUHAITER POUR LE QUÉBEC ?

Nous avons fait ce tour d'horizon pour savoir si la loi ontarienne sur les cimetières pouvait inspirer le Québec pour la protection de ses cimetières traditionnels. Qu'est-il raisonnable d'espérer ?

Nous avons beau vouloir travailler sur :

- un moratoire sur la délivrance des autorisations et des permis concernant les cimetières, les columbariums, les mausolées-columbarium et les crématoriums
- des mesures d'urgences concernant les cimetières et les lieux de sépulture abandonnés ou fermés, les cimetières inactifs
- une politique de municipalisation de certains cimetières
- des consultations pour une loi cadre qui couvrirait toutes les activités funéraires
- un organisme de contrôle qui appliquerait la réglementation avec des pouvoirs de recevoir les plaintes, de faire enquête et de révoquer des permis

Tant qu'il n'y aura pas au Québec une obligation légale pour chaque propriétaire de cimetière et, par extension, de chaque columbarium, mausolée ou autre lieu de sépulture, de se doter d'un Fonds d'entretien placé en fiducie, dont les revenus générés doivent servir strictement à l'entretien perpétuel du cimetière, nous ne pourrons pas assurer la pérennité de nos cimetières, protéger notre patrimoine funéraire et l'investissement des vivants dans la mémoire des défunts.

Sources et références

- (1) Daniel Labelle, *La route des cimetières au Québec*, 2013.
- (2) Yvon Rodrigue, statistiques personnelles et observations faite depuis 1973 (40 ans).
- (3) Institut de la statistique du Québec pour les données démographiques.