

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 66, *Loi sur les activités funéraires*

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX**

Par : L'Association des cimetières chrétiens du Québec

Le : 26 novembre 2015

PRÉSENTATION DE L'ACCQ

L'Association des cimetières chrétiens du Québec (« **ACCQ** ») (auparavant l'Association des cimetières catholiques romains du Québec) a vu le jour en 1987. Notre regroupement se veut la référence en matière de gestion, de préservation et de restauration des cimetières chrétiens et des monuments qui y sont érigés.

L'ACCQ rassemble sous une même bannière des cimetières catholiques et protestants du Québec, qu'ils appartiennent à des fabriques, des paroisses, des congrégations ou d'autres instances ecclésiastiques. Notre association protège les intérêts de ses membres, défend leurs principes et s'assure que ses membres puissent intervenir sur des questions importantes lors de l'évolution de la législation en matière de sépulture et d'incinération. Elle offre soutien, formation et expérience à ses membres dans l'accomplissement de leurs responsabilités et devoirs, leur développement, leurs opérations et leur administration.

L'ACCQ offre à ses membres un secrétariat permanent permettant de bénéficier d'un éventail d'outils qui sauront répondre à leurs besoins et se veut une référence pour les questions d'actualité et un soutien dans leurs éventuelles démarches. Elle édite et diffuse de la documentation dont un manuel de gestion des cimetières et publie un bulletin de liaison semestriel *Le Trait d'union*.

L'ACCQ organise des activités de formation à travers la province, permettant ainsi à ses membres de maintenir un haut niveau de normes opérationnelles et de se tenir à jour sur divers sujets tels la gestion d'un cimetière, son entretien, la législation gouvernementale en vigueur et les questions environnementales. Le congrès annuel, qui se déroule habituellement la dernière semaine de mai, est l'occasion de traiter de questions relatives aux lois et règlements, à l'environnement, à l'histoire et au patrimoine.



En 2015 l'Association regroupe près de 235 membres qui interviennent lors de 22 500 décès au Québec. Les membres de son conseil d'administration sont bénévoles et sont élus pour un mandat de 3 ans.

C'est à ce titre que l'ACCQ intervient devant la Commission de la santé et des services sociaux lors des consultations particulières sur le projet de loi no 66, Loi sur les activités funéraires (« **Projet de loi** »).

CONTEXTE DE LOIS DÉSUÈTES ET DE VIDE JURIDIQUE

Les cimetières du Québec sont actuellement régis par plusieurs lois dont celles décrites dans le Projet de loi.

L'ACCQ reconnaît que plusieurs de ces lois comportent des articles désuets qui ne correspondent plus du tout à la réalité des cimetières d'aujourd'hui.

D'autre part, nous savons que depuis le milieu des années 1980, un amendement à la réglementation de santé publique a entraîné un vide juridique quant aux cendres humaines.

Ainsi, en l'absence d'un cadre précis, depuis 30 ans tout est permis avec les cendres humaines, ce qui a résulté en de nombreuses situations déplorables.

L'ajout de règles portant sur les cendres humaines s'imposait.

L'ACCQ partage donc le souhait du Législateur de procéder à une refonte et de réunir des règles contemporaines dans un nombre limité de textes législatifs et réglementaires. En ce sens, le Projet de loi est un pas dans la bonne direction.

Le présent mémoire vise donc à présenter les commentaires et questions de l'ACCQ sur le Projet de loi et les orientations à donner aux éventuelles propositions réglementaires qui suivront.

NOTES EXPLICATIVES : « Respect et dignité »

Le Projet de loi « *institue un nouveau régime juridique applicable aux activités funéraires afin d'assurer la protection de la santé publique et le respect de la dignité des personnes décédées* ».

Il faut remarquer que le Législateur annonce dans le préambule l'importance qu'il place sur le respect de la dignité des personnes décédées.



.....

L'ACCQ avait insisté sur ce point lors de consultations antérieures et partage cette vision, car elle influencera ensuite l'interprétation de tous les articles subséquents de la loi.

L'ACCQ appuie fortement cet objectif du Projet de loi.

LOIS ABROGÉES PAR LE PROJET DE LOI : « Inhumations et exhumations »

On nous informe que l'actuelle *Loi sur les inhumations et les exhumations* (L.R.Q., c. I-11) sera abrogée.

Par contre, en analysant la Section V du Projet de loi, nous constatons que le Législateur entend mettre en place un règlement qui fixera les normes et conditions d'inhumation et d'exhumation.

Les dispositions de la Loi I-11 présentent de façon relativement succincte les règles applicables aux inhumations et exhumations.

Il semble que la préparation d'un règlement sur la question ne soit pas une nécessité pour fonctionner. Il y aurait sans doute moyen de préserver une partie de la Loi I-11 et d'ajouter de la substance aux articles 56 et suivants du projet de loi.

L'ACCQ propose qu'un degré de détail plus élevé soit ajouté au Projet de loi, plutôt que de reporter ces règles au stade réglementaire.

ARTICLE 2- Définitions

L'ACCQ recommande d'ajouter des définitions supplémentaires qui tiendront compte de la réalité de ses membres.

En effet, beaucoup d'exploitants de cimetières associés aux églises chrétiennes offrent une gamme élargie de services et le Projet de loi pourrait être amélioré par des ajouts ou clarifications, dont les suivantes :

« cendres humaines », résidus de la crémation d'un cadavre.

« exploitant de cimetières », toute entreprise ou personne, incluant des compagnies de cimetière, des fabriques ou des communautés religieuses, qui gère et administre un cimetière où sont pratiquées des opérations d'inhumation et d'exhumation de cadavres et / ou de cendres humaines et / ou un service de crémation.



.....

ARTICLE 4 – Dignité des personnes décédées

Cet article prévoit « *qu'en toutes circonstances, la manipulation et la disposition de cadavres ou de cendres humaines doit être faite de manière à assurer le respect de la dignité de la personne décédée* ».

Cet article est d'une grande importance puisqu'il exige un cadre empreint de respect pour toutes les activités relatives aux cadavres ou aux cendres humaines.

L'ACCQ appuie ce principe qui reprend l'énoncé du préambule du Projet de loi. C'est l'un des articles les plus importants de ce texte et il servira de référence pour l'interprétation de l'ensemble de la nouvelle loi.

ARTICLE 5 – Permis d'entreprise de services funéraires

Cet article précise que « *nul ne peut offrir ou prétendre offrir un service funéraire s'il n'est titulaire d'un permis d'entreprise de services funéraires* ».

Selon l'article 2, les « services funéraires » incluent un service d'exposition de cadavres ou de cendres humaines ou un service de crémation.

Certains cimetières, dont plusieurs membres de l'ACCQ, offrent actuellement des services d'exposition et de crémation.

Une exception devrait être prévue aux articles 5 et 63 du projet de loi pour tenir compte de la place déjà occupée par les exploitants de cimetières et leurs installations existantes, sans les obliger à se soumettre à l'obligation de détenir un nouveau permis.

D'autre part, considérant que des familles choisissent d'exposer un cercueil ou une urne de cendres à l'église et / ou dans toute autre salle aménagée dans un cimetière (telle que chapelle, mausolée, columbarium) une heure avant les funérailles plutôt que de faire l'exposition dans une maison funéraire, il y a lieu de s'interroger si ce « service funéraire » entraînera l'obligation pour ces fabriques de paroisses de détenir un permis d'entreprise de services funéraires.

L'intention du Législateur sur ce point devra être clarifiée avant l'entrée en vigueur de la loi et certains accommodements faits pour tenir compte des services déjà offerts par les exploitants de cimetières.

.....

ARTICLE 12 – Installations funéraires

« *Le permis d'entreprise de services funéraires indique les services funéraires que le titulaire est autorisé à fournir ainsi que les installations funéraires qu'il est autorisé à exploiter.* »

Cet article oblige l'aménagement permanent de locaux qui servent à l'exposition de cadavres ou de cendres humaines.

On doit se questionner à savoir si cet article empêcherait les fabriques de paroisses d'accueillir à l'église les gens venant offrir leurs condoléances à une famille en présence du cercueil ou de l'urne, par exemple, une heure avant les funérailles, puisqu'une église n'est pas un local aménagé de façon permanente à servir à l'exposition de cadavres ou de cendres humaines.

L'intention du Législateur sur ce point devra être clarifiée et un accommodement ajouté au Projet de loi.

ARTICLE 18 – Local pour recevoir la clientèle

Cet article stipule que « *Le titulaire d'un permis d'entreprise de services funéraires doit disposer d'un local privé, aménagé pour accueillir et informer sa clientèle en toute confidentialité* ».

Ce texte semble viser directement de nouvelles entreprises funéraires « virtuelles ». Ces entreprises n'ont souvent aucun bureau, aucun local pour l'exposition des défunts, pas de crématorium.

Des représentants de ces entreprises sur la route rencontrent les familles chez-elles suite au décès. Ces représentants sous-traitent ensuite tous les services auprès d'entreprises funéraires et exposent les défunts dans des lieux loués autres que des résidences funéraires ou des lieux de culte.

L'ACCQ appuie cet article qui renforce le principe du respect des personnes décédées afin d'assurer que l'exposition ait lieu dans une entreprise de services funéraires et non dans d'autres endroits qui seraient moins appropriés (club de golf, salle de réception, etc.).

ARTICLE 23 : Suspension ou révocation de permis de services funéraires

« *Le ministre peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis d'entreprises de services funéraires (...)* »



.....

Cet article accorde des nouveaux pouvoirs au ministre pour la suspension, la révocation ou le refus de renouvellement d'un permis.

Ces nouveaux pouvoirs sont nécessaires. Les lois actuelles limitent le pouvoir du gouvernement de sanctionner un acteur du milieu funéraire qui a un comportement négligeant ou inapproprié.

Pour assurer une meilleure protection du public et un plus grand respect des défunts, l'ACCQ appuie cet article.

ARTICLE 24 – Révocation de permis pour manquements aux lois

« Le ministre peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler tout permis si le titulaire a été déclaré coupable d'une infraction à la Loi sur la protection du consommateur ou d'une infraction à la Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépultures ».

Ces nouveaux pouvoirs accordés au ministre aideront à éviter la répétition de situations où des entreprises funéraires ayant enfreint la loi à répétition puissent continuer à opérer en se contentant de simplement payer des amendes.

Par conséquent, pour assurer une meilleure protection du public, l'ACCQ appuie cet article.

ARTICLE 34 – Présentation et exposition de cadavres

« La présentation ou l'exposition d'un cadavre doit s'effectuer par une entreprise de services funéraires dans les locaux suivants :

- 1) *Dans un local aménagé de façon permanente pour servir à l'exposition d'un cadavre ou de cendres humaines qui figurent à son permis ;*
- 2) *Dans un local aménagé temporairement pour servir à l'exposition d'un cadavre ou de cendres humaines pourvu que son permis l'autorise à exploiter un local aménagé de façon permanente pour servir à de telles fins. »*

Cet article limite grandement les lieux où un cadavre pourrait être exposé.

L'ACCQ croit que le Législateur doit tenir compte des pratiques courantes qui voient des églises et / ou des salles aménagées dans un cimetière (telles que chapelles, mausolées, columbariums) servir de lieux d'exposition de cadavres et / ou de cendres humaines sans que cette exposition

.....

soit effectuée par une entreprise de services funéraires. Dans de tels cas, il n'y pas de local aménagé de façon permanente.

De plus, cet article restreint la présentation d'un cadavre juste avant la crémation pour fin d'identification seulement dans un local aménagé à cette fin au crématorium.

Certains cimetières membres de l'ACCQ opèrent des crématoriums mais ne disposent pas d'un tel local en ce moment.

L'ACCQ demande au Législateur de prévoir des exceptions pour permettre l'exposition de cadavres et / ou de cendres humaines dans les lieux de culte.

Aussi, il y aurait lieu de prévoir des mesures transitoires afin d'accorder un délai raisonnable pour la construction ou l'aménagement de nouveaux locaux dans les crématoriums pour permettre l'identification de défunts.

ARTICLE 35 - Cercueil

« Un cadavre doit être exposé ou présenté dans un cercueil, qu'il soit ouvert ou fermé. »

Considérant l'évolution des rituels funéraires, nous sommes confrontés à une variété de cercueils (cercueil de location, modèle biodégradable en carton renforcé, cercueil de bambou, cercueil de rotin et laine, etc.).

L'ACCQ croit qu'il serait utile que le Législateur définisse ce qu'il entend par « cercueil ».

Il serait essentiel que le cercueil soit un contenant qui puisse être fermé et qui soit rigide. Cela est requis pour l'inhumation avec une descente mécanique au cimetière.

D'autre part, la réglementation future devra s'assurer que les matériaux ainsi que le mode de fabrication du « cercueil » assurent la protection de la santé publique et de l'environnement.

L'ACCQ invite le Législateur a mieux encadrer la notion de « cercueil ».

ARTICLE 40 - Charnier

« Un charnier ne peut être construit que dans un cimetière et doit être utilisé exclusivement à des fins d'entreposage temporaire de cadavres et de cendres humaines ».

.....

En abrogeant l'actuelle *Loi sur les inhumations et les exhumations*, plusieurs articles de loi pour assurer la protection de la santé publique disparaissent, pour être reportés dans un règlement à venir.

Les points principaux qui sont retirés de la loi I-11 sont:

- Article 6 précisant l'épaisseur de terre devant recouvrir le cadavre ;
- Article 7 précisant l'ouvrage de maçonnerie ou l'épaisseur de terre requise ainsi que le produit de stérilisation requis dans le cadre d'inhumation dans une église;
- Article 9 précisant le pouvoir de l'autorité ecclésiastique de défendre l'entrée des cadavres dans les églises lorsqu'elle juge que ce peut être préjudiciable à la santé publique ;
- Article 12 précisant les matériaux et leur épaisseur pour la construction d'un charnier ;
- Article 11 fixant les dates limites où est permis le dépôt de cadavres dans les charniers publics.

Il est donc impératif que le Législateur s'assure que les différentes dispositions contenues dans la *Loi sur les inhumations et les exhumations* soient, à défaut d'être incluses dans le Projet de loi, clairement édictées dans les règlements d'application de la loi nouvelle.

D'autre part, le Projet de loi ne mentionne aucunement les salles réfrigérées des grands cimetières et qui ont remplacé les charniers d'antan. On devra s'assurer que la loi permette l'entreposage de cadavres dans des salles réfrigérées destinées à cette fin.

L'ACCQ invite le Législateur à ajuster le Projet de loi, ou à défaut, à prévoir des balises réglementaires suffisantes.

ARTICLE 43 – Changement de superficie ou d'usage d'un cimetière

« Nul ne peut établir ou fermer un cimetière ou en changer la superficie ou l'usage sans l'autorisation préalable du ministre. »

Cet article impose le contrôle du ministre sur toute modification, même partielle, d'un cimetière existant, incluant les cimetières paroissiaux ou ceux appartenant aux communautés religieuses.

L'ACCQ recommande que le contrôle du ministre soit applicable uniquement aux parties du cimetière où il y a effectivement la présence de défunts inhumés.

Certains exploitants de cimetières se sont constitués des banques de terrains libres et inoccupés qui ne servent pas à la sépulture. Ces parcelles devraient pouvoir se transiger avec un minimum de contraintes administratives.

L'ACCQ demande que les parcelles n'ayant pas servi à l'inhumation soient exclues du contrôle du ministre.

ARTICLE 45 – LOTS DE CIMETIÈRE POUR CENDRES DANS MAISONS FUNÉRAIRES

« L'exploitant d'un columbarium situé à l'extérieur d'un cimetière doit être concessionnaire à long terme d'au moins un lot dans un cimetière d'une superficie suffisante pour lui permettre d'y inhumer les cendres humaines qu'il détient ».

L'ACCQ appuie fermement l'adoption de ce nouvel article.

ARTICLE 46 – Mausolées

« Un mausolée ne peut être construit ailleurs que dans un cimetière. »

L'ACCQ appuie fermement ce nouvel article.

ARTICLE 53 – Exploitants d'un columbarium

« Les exploitants de columbariums qui désirent se départir de cendres humaines abandonnées depuis au moins un an doivent les inhumer dans un lot de cimetière. »

Actuellement, les exploitants de columbariums hors-cimetière peuvent difficilement se départir des cendres qui leur ont été confiées. Ainsi, les exploitants accumulent des dizaines voire des centaines d'urnes de cendres humaines non réclamées et entreposées dans des endroits divers, dont certains mal adaptés au respect et à la dignité des défunts.

Un cimetière est certainement un endroit mieux adapté.

L'ACCQ appuie ce nouvel article de loi.

ARTICLE 56 – Inhumation de cadavres

« Toute inhumation de cadavres doit être faite dans un lot ou un mausolée situé dans un cimetière ou dans un autre lieu prévu par règlement du gouvernement. »

Cet article fournit seulement un cadre partiel par rapport à l'actuelle *Loi sur les inhumations et les exhumations* qui sera abrogée avec l'adoption du Projet de loi.

Tel que mentionné précédemment, l'ACCQ recommande d'inclure des balises dans la loi nouvelle, sans attendre la mise en place d'un règlement.

ARTICLE 57 – Autorisation d'exhumation

« Toute exhumation doit être autorisée par le tribunal.

La personne qui désire exhumer un cadavre doit présenter une demande en ce sens à un juge de la Cour supérieure, accompagnée d'une autorisation du Directeur national de la santé publique.

La demande doit être motivée et faire mention du nom de la personne qui procédera à l'exhumation, des moyens utilisés pour assurer le respect du cadavre et de la façon dont on entend disposer de ce celui-ci. »

Cet article décrit le cadre légal pour l'exhumation de cadavres seulement.

Il faut dire que l'exhumation demeure quelque chose d'exceptionnel et son assujettissement au contrôle judiciaire est souhaitable.

Nouveauté intéressante, la notion de «respect du cadavre», absente de l'actuelle *Loi sur les inhumations et exhumations* se retrouve dans le Projet de loi.

Toutefois, le Projet de loi demeure muet sur les exhumations de cendres humaines.

Les cimetières, où se trouvent les concessions de lots où des urnes de cendres humaines sont inhumées ainsi que des concessions dans des columbariums où sont déposées des urnes de cendres humaines, ont des contrats avec les concessionnaires qui ont payé les frais de concession. Actuellement, en raison du vide juridique, un concessionnaire peut en tout temps exiger du cimetière d'exhumer une urne d'un lot ou d'un columbarium. Dans de tels cas, le cimetière ne peut s'opposer à une telle demande. Le concessionnaire pourra alors rapporter l'urne chez lui et en disposer comme bon lui semble.

.....

Par conséquent, l'ACCQ recommande fortement que toute exhumation de cendres humaines pour être disposées à l'extérieur du cimetière où ces cendres humaines étaient inhumées soit également assujettie à une autorisation du tribunal, comme le Législateur le prévoit pour les cadavres.

ARTICLE 63 – Exploitants de crématoriums

« La crémation d'un cadavre doit être effectuée dans un crématorium exploité par une entreprise de services funéraires. »

Cet article vient appuyer la définition de «services funéraires» qui inclut entre-autres un service de crémation.

Plusieurs exploitants de cimetières possèdent des installations de crémation et offrent le service à leur communauté.

L'ACCQ croit qu'il serait opportun d'ajouter qu'un crématorium peut être exploité par l'exploitant d'un cimetière.

ARTICLE 71 – Restrictions aux endroits publics de disposition de cendres humaines

« Nul ne peut disperser des cendres humaines à un endroit où elles pourraient constituer une nuisance ou d'une manière qui ne respecte la dignité de la personne décédée. »

Ce nouvel article est d'une importance capitale. Le terme « nuisance » vient restreindre sévèrement les endroits où peuvent être dispersées ou déposées des cendres humaines.

L'article mentionne également qu'on ne peut disperser des cendres humaines à tout endroit qui ne respecte pas la dignité de la personne décédée. Cette affirmation rejoint nos valeurs et restreint encore davantage les endroits où peuvent être déposées des cendres.

Toutefois, cet article permettrait toujours la dispersion de cendres humaines ou l'inhumation d'une urne de cendres humaines sur un terrain privé. Les tribunaux ont été appelés à juger des situations surprenantes suite à l'enfouissement d'urnes dans des propriétés privées. Ces situations ont été la source de détresse pour les personnes concernées.

Les cimetières sont des endroits dont la mission est de conserver, avec respect, les urnes de cendres humaines.

.....

L'ACCQ croit qu'il serait important que le Législateur définisse par le futur règlement les endroits qui ne respectent pas la dignité de la personne humaine et où le dépôt ou la dispersion des cendres humaines seront interdits.

ARTICLE 72 – L'appropriation de cendres humaines par des personnes

« La personne qui inhume les cendres humaines ou qui les disperse doit déclarer à l'entreprise de services funéraire ayant pris en charge le cadavre le lieu où ont été inhumées ou dispersées ces cendres, pour inscription au registre des activités funéraires de cette entreprise. »

Cet article permettra toujours qu'une personne prenne possession pour elle seule d'une urne de cendres humaines. Ceci est souvent la source de situations conflictuelles.

On ne devrait jamais traiter les cendres humaines comme un bien « vendu » au membre de famille plus fortuné qui a payé les funérailles et la crémation.

Il faut aussi souligner des cas documentés de cendres humaines qui ont été confiées à une entreprise de transport de colis et que le « colis » de cendres humaines a été perdu.

L'ACCQ croit que le législateur doit préciser « l'entreprise de services funéraires ayant pris charge du cadavre ». Est-ce que ce sera l'entreprise qui a fait le transport du cadavre ou le crématorium qui a procédé à la crémation?

L'ACCQ croit que dans la majorité des cas, la destination finale des cendres humaines devrait être un lieu public aménagé à cet effet, soit les cimetières.

L'ACCQ croit aussi que les règlements d'application de la loi nouvelle devraient établir un cadre pour assurer le respect de la dignité des personnes décédées lors du transport de cendres humaines.

Finalement, l'ACCQ croit qu'il est important que les personnes appelées à manipuler des cendres humaines soient tenues responsables de leurs actions, notamment au niveau du respect de la dignité de la personne décédée.

ARTICLES 90 à 93 – Dispositions pénales

L'ACCQ appuie l'adoption de dispositions pénales plus sévères.



.....

ARTICLE 101 – Délai pour acheter une concession de lot « fosse commune » pour cendres humaines

« La personne ou la société qui exploite un columbarium a neuf (9) mois pour se conformer aux obligations prévues à l'article 45. »

L'ACCQ appuie cet article.

ARTICLE 103 – Mausolée à l'extérieur du cimetière

« La personne ou la société qui exploite un mausolée situé à l'extérieur d'un cimetière peut continuer d'exploiter ce mausolée. »

L'ACCQ appuie ce nouvel article de loi qui assurera que tous les futurs mausolées soient érigés dans les cimetières.

ARTICLES 108 à 110 – Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture

L'article 2 de la *Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépulture* n'est pas modifié par le projet de loi et conserve l'exception applicable aux contrats conclus directement entre un acheteur et l'exploitant d'un cimetière religieux.

L'ACCQ prend note que les cimetières religieux demeurent exclus de l'application de la Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépultures. Ainsi, l'ACCQ appuie les modifications proposées qui se limitent aux articles 3, 40 et 73 de cette loi.

CONCLUSION

L'ACCQ a sollicité les commentaires de ses membres relativement au Projet de loi avant de les soumettre à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale. Notre Association suivra avec intérêt la suite des débats, notamment en ce qui concerne l'élaboration des textes règlementaires.



*Mémoire présenté le 26 novembre 2015 à la
Commission de la santé et des services sociaux*

Nous espérons que nos positions sur le Projet de loi éclaireront les parlementaires sur certains aspects importants qui font partie du quotidien de nos membres.

L'ACCQ demeure à la disposition des députés et des instances exécutives pour continuer à échanger sur les sujets traités dans le Projet de loi no 66.

L'Association des cimetières chrétiens du Québec

Monique Morin, présidente