

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 1908347

Mme R., née F.

M. Gauthier
Rapporteur

M. Dias
Rapporteur public

Audience du 20 octobre 2021
Décision du 17 novembre 2021

135-02-03-03-03
49-05-08
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 juillet 2019, Mme R. née F., représentée par Me Manya, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 23 juillet 2018 par laquelle le maire de la commune d'Angers a refusé l'exhumation des restes de ses parents de l'ossuaire municipal ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Angers, à titre principal, d'autoriser l'exhumation des restes de ses parents et, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande d'exhumation dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Angers la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'est pas possible d'identifier le signataire de la décision attaquée, celle-ci mentionnant deux personnes qui ne justifient pas d'une délégation de signature régulière ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit, dès lors que contrairement à ce qu'a estimé le maire, il n'existe pas d'interdiction légale à procéder à l'exhumation de corps déposés dans un ossuaire ;

- cette décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il existe une possibilité matérielle d'exhumer les corps de ses parents déposés dans l'ossuaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 octobre 2019, la commune d'Angers, représentée par Me Brossard, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 000 euros soit mise à la charge de Mme R. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est tardive et, par suite, irrecevable ;
- les moyens soulevés par Mme R. ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que la clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 21 avril 2021 avec effet immédiat.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gauthier,
- les conclusions de M. Dias, rapporteur public,
- et les observations de Me Chaigneau, substituant Me Many, représentant Mme R., et celles de Me Brossard, représentant la commune d'Angers.

Considérant ce qui suit :

1. Le père de Mme R. a acquis le 25 novembre 1980 une concession funéraire d'une durée de trente ans dans le cimetière de l'Est d'Angers (Maine-et-Loire). Cette concession est venue à expiration le 24 novembre 2010. La commune a repris le terrain le 8 février 2018 et a transféré les restes des parents de Mme R. dans l'ossuaire du cimetière. Mme R. a sollicité l'exhumation des corps de l'ossuaire afin de pouvoir les inhumer dans un autre cimetière. Par une décision du 23 juillet 2018, le maire de la commune d'Angers a refusé l'exhumation. Mme R. a exercé un recours administratif contre cette décision, par une lettre du 7 août 2018. Ce recours a été rejetée par une lettre du 21 août 2018 du maire de la commune. Mme R. doit être regardée comme demandant au tribunal d'annuler la décision du 23 juillet 2018 et la décision du 21 août 2018 rejetant son recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Et aux termes de l'article R. 421-5 du même code : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

3. Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

4. La décision attaquée du 23 juillet 2018 ne comporte pas la mention des voies et délais de recours. Mme R. a reconnu dans sa lettre du 7 août 2018 que cette décision lui était bien parvenue. Mme R. doit ainsi être regardée comme ayant eu connaissance de cette décision le 7 août 2018. La requête, enregistrée le 26 juillet 2019 au greffe du tribunal, a été présentée dans le délai raisonnable d'un an mentionné au point précédent. La fin de non-recevoir opposée par la commune, tirée de ce la requête serait tardive, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (...)* ».

6. La décision attaquée du 23 juillet 2018 comporte deux noms de signataires et une signature illisible. Cette double mention ne permet pas de connaître l'auteur de la décision. Les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ont été méconnues.

7. En second lieu, aux termes de l'article L. 2223-15 du code général des collectivités territoriales : « *Les concessions sont accordées moyennant le versement d'un capital dont le montant est fixé par le conseil municipal. Les concessions temporaires, les concessions trentenaires et les concessions cinquantenaires sont renouvelables au prix du tarif en vigueur au moment du renouvellement. A défaut du paiement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fait retour à la commune. Il ne peut cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle le terrain a été concédé. Dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants cause peuvent user de leur droit de renouvellement* ». Aux termes de l'article R. 2213-40 de ce code : « *Toute demande d'exhumation est faite par le plus proche parent de la personne défunte. Celui-ci justifie de son état civil, de son domicile et de la qualité en vertu de laquelle il formule sa demande. L'autorisation d'exhumer un corps est délivrée par le maire de la commune où doit avoir lieu l'exhumation. L'exhumation est faite en présence d'un parent ou d'un mandataire de la famille. Si le parent ou le mandataire dûment avisé n'est pas présent à l'heure indiquée, l'opération n'a pas lieu* ». Et aux termes de l'article L. 2223-4 du même code : « *Un arrêté du maire affecte à perpétuité, dans le cimetière, un ossuaire aménagé où les restes exhumés sont aussitôt réinhumés. Le maire peut également faire procéder à la crémation des restes exhumés en l'absence d'opposition connue ou attestée du défunt. Les restes des personnes qui avaient manifesté leur opposition à la crémation sont distingués au sein de l'ossuaire* ». Il appartient ainsi au maire, après avoir prononcé par arrêté la reprise du terrain affecté à la concession, de

veiller à ce que les restes des défunts soient exhumés, réunis dans un cercueil de dimensions appropriées, conformément aux dispositions de l'article R. 2223-20, et inhumés de nouveau sans délai dans un lieu définitivement affecté à cet usage. Il ne résulte pas de ces dispositions que les restes transférés vers l'ossuaire doivent être individualisés.

8. La décision attaquée du 23 juillet 2018 a été prise au motif que conformément à une réponse ministérielle « le maire ne peut pas délivrer d'autorisation d'exhumation pour extraire des ossements, même individualisés, de l'ossuaire ». Toutefois, si en principe le dépôt de restes mortuaires dans un ossuaire est définitif, toute personne intéressée doit, dans certains cas, pouvoir obtenir l'exhumation de corps de proches qui ont été déposés dans un ossuaire et un refus ne peut être fondé que sur un motif de police administrative (tel que la salubrité publique ou la décence dans les cimetières). Ainsi, en s'estimant en situation de compétence liée pour refuser à Mme R. l'exhumation des corps de ses parents de l'ossuaire municipal, le maire d'Angers a entaché sa décision d'une erreur de droit.

9. Il résulte de tout ce qui précède que Mme R. est fondée à demander l'annulation des décisions des 23 juillet et 21 août 2018.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement, eu égard aux motifs d'annulation retenus, implique seulement qu'il soit enjoint au maire d'Angers, dans un délai de deux mois à compter de sa notification, de procéder au réexamen de la demande d'exhumation présentée par Mme R..

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme R., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune d'Angers demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune d'Angers une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme R. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décisions des 23 juillet et 21 août 2018 du maire d'Angers sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au maire d'Angers de procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, au réexamen de la demande d'exhumation présentée par Mme R..

Article 3 : La commune d'Angers versera à Mme R. la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme R. née F. et au maire d'Angers.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Gauthier, premier conseiller,
M. Marowski, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 novembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

E. GAUTHIER

C. LOIRAT

La greffière,

P. LABOUREL

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière