

[Jurisprudence] Danse macabre au Tribunal des conflits : quel juge pour une reprise de concession funéraire ?

N5472BZP

Réf. : T. confl., 17 avril 2023, n° 4268 [N° Lexbase : A87999PL](#)

par **Thomas Manhès, Seban Armorique, Avocat associé**
le 22 Mai 2023

Mots clés : concession funéraire • état d'abandon • droit de propriété • compétence judiciaire • droit funéraire

Le juge judiciaire est compétent pour statuer sur la réparation des préjudices résultant de l'atteinte portée aux droits du titulaire d'une concession funéraire perpétuelle par la décision des autorités municipales de reprendre cette concession en raison d'un état d'abandon.

Vanitas vanitatum ! Qu'arrive-t-il lorsqu'une concession est (maladroitement) reprise et que les restes du défunt sont remis à l'ossuaire communal ? Un conflit négatif, ni le tribunal administratif, ni le tribunal judiciaire n'étant parvenus à admettre leur compétence à propos du contentieux indemnitaire en découlant.

Le contentieux funéraire étant (souvent) l'affaire des ayants droit, une famille est titulaire d'une concession perpétuelle dans un cimetière depuis 1954. En 2017, ses membres apprennent que cette concession a été attribuée à une autre famille par l'effet d'une délibération adoptée en 2013, puis par application d'un arrêté du maire adopté en 2014. Il n'y a pas mort d'homme ? Pas si sûr, puisqu'une personne étrangère à cette famille y a été inhumée... Légitimement froissée [\[1\]](#), la famille souhaite réparation.

Dès lors, devant quel juge se tourner ? Variation sur un thème des Trois Morts et des trois Vifs : par une décision du 17 avril 2023, le Tribunal des conflits attribue au juge judiciaire le soin de connaître du contentieux indemnitaire découlant de la faute commise à l'occasion de la reprise d'une concession funéraire.

I. Responsabilité du fait des services publics administratifs : le juge administratif tient les clefs du Paradis

Pour autant, une telle attribution de compétence n'était pas acquise. Dans la décision commentée, le Tribunal des conflits débute par un précieux et synthétique rappel :

« Sauf dispositions législatives contraires [\[2\]](#), la responsabilité qui peut incombent à l'État ou aux autres personnes morales de droit public en raison des dommages imputés à leurs services publics administratifs est soumise à un régime de droit public et relève en conséquence de la juridiction administrative. Cette compétence, qui découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne vaut toutefois que sous réserve des matières dévolues à l'autorité judiciaire par des règles ou principes de valeur constitutionnelle. Dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété ».

Premièrement, si le service extérieur des pompes funèbres [\[3\]](#) est une mission de service public [\[4\]](#), le Code général des collectivités territoriales ne détermine pas s'il est administratif ou à caractère industriel et commercial, permettant d'ainsi d'inférer une compétence du juge administratif ou judiciaire. D'abord présenté comme administratif [\[5\]](#), ce service revêt depuis 1993 [\[6\]](#) un caractère industriel et commercial, comme l'a précisé le Conseil d'État dans un avis rendu 1995 [\[7\]](#), dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché (du marbre et de la bière) [\[8\]](#).

Cependant, la gestion et l'attribution des concessions funéraires, non visées par le texte, sont à part, et ont, compte tenu de l'occupation domaniale qu'elles impliquent, un caractère administratif. Ainsi, le Code général de la propriété des personnes publiques attribue « aux autorisations ou

contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclues par les personnes publiques ou leurs concessionnaires » au juge administratif [9], entérinant une jurisprudence presque centenaire [10]. L'affaire aurait pu en rester là, mais qu'en est-il lorsqu'il est porté atteinte au droit de propriété tiré des droits détenus d'une concession funéraire ?

Deuxièmement, le juge administratif demeure ainsi compétent, même en présence d'une « atteinte à la propriété privée ». L'on retrouve ainsi la formulation d'une décision rendue en 2013 [11] par la juridiction des conflits. Autrement dit, la compétence judiciaire demeure résiduelle et limitée au cas les plus radicaux, voire grossiers : l'extinction du droit de propriété par l'action de l'administration.

Troisièmement, rappelons que la voie de fait est désormais limitée à la seule extinction du droit de propriété, rendant la simple emprise irrégulière au juge administratif [12].

II. Droit des concessionnaires funéraires : quand le juge judiciaire sort du buisson (ardent)

Sans évoquer explicitement la voie de fait, la décision commentée en emprunte pourtant les méandres (du Styx). Dans un second temps de son raisonnement, le Tribunal des conflits estime ainsi que la famille tirait :

« de la concession funéraire accordée à titre perpétuel [à son aïeul] en 1954 un droit réel immobilier qui s'est trouvé éteint par la reprise de cette concession et le transfert dans l'ossuaire communal des restes des personnes qui y étaient inhumées, suivie de la réattribution de l'emplacement en cause en vue de l'inhumation d'une personne étrangère à la famille B.... La juridiction judiciaire est seule compétente pour connaître de la demande des intéressés tendant à la condamnation de la commune à réparer les conséquences de cette dépossession dont ils soutiennent qu'elle est irrégulière. Il appartiendra, le cas échéant, au juge judiciaire de saisir le juge administratif d'une question préjudicielle relative à la légalité des décisions des autorités communales ».

L'extinction du droit de propriété ainsi que la dépossession sont autant d'orienteurs vers une compétence judiciaire.

Au terme d'une formule ciselée, le Tribunal des conflits se fait le thanatopracteur de sa propre position qui rendait compétents, depuis 1981, les tribunaux judiciaires pour connaître des atteintes portées aux droits des concessionnaires présentant le caractère d'une emprise irrégulière ou d'une voie de fait [13]. Moins de deux ans après, dès 1983, le Conseil d'État a appliqué avec rigueur cette décision pour annuler un jugement ayant statué sur une emprise irrégulière [14]. De toute évidence, un tel prisme d'analyse est obsolète et doit désormais être mis au tombeau.

L'on pourrait également s'étonner qu'en présence d'une occupation domaniale par nature précaire et révocable [15] et qui n'est pas, en principe, constitutive de droits réels, il a pu être jugé une telle dépossession. Cependant, par l'effet du principe – anthropologique [16] – du respect dû aux sépultures et de la jurisprudence [17], les concessions funéraires relèvent, d'un régime juridique dérogatoire [18] octroyant à ses titulaires les attributs du droit de propriété et faisant peser sur les maires une obligation d'information en cas d'expiration des droits [19].

Partant, s'il y a dépossession du droit de concession funéraire (par destruction d'un caveau, réattribution d'une concession à des tiers, par exemple), le juge judiciaire est compétent pour indemniser les ayants droit lésés. Une telle ligne laissera néanmoins des décisions rendues par des juridictions administratives récentes [20] et plus lointaines [21] dans les limbes du droit pour avoir jugé des faits de dépossession [22]. Les blâmer serait inopportun tant la notion de dépossession en matière funéraire est intimement liée à la qualification juridique des faits.

III. Légalité de la reprise de concession funéraire : le droit n'est pas gravé dans le marbre

La décision commentée n'est cependant pas d'une originalité immaculée. En effet, à l'occasion de faits similaires – sépulture détruite et reprise de la concession -, le Tribunal des conflits avait jugé en 2019 que les conclusions indemnitaires devaient être adressées au juge judiciaire [23]. Il est à noter que le maire ayant agi dans le cadre des textes prescrits par le Code général des collectivités territoriales, il n'y a pas voie de fait selon le juge des conflits : les injonctions de faire adressées à l'administration relèvent du juge administratif, au terme d'une pénible dichotomie pour les requérants...

Il sera cependant observé que dans la décision commentée, il n'y avait pas eu de destruction du caveau, contrairement à la décision de 2019. Le Tribunal des conflits ne se livre donc pas à une appréciation rigoriste de la notion de dépossession qui se cantonnerait à la seule soustraction matérielle. La circonstance d'avoir réattribué la concession à un tiers suffit, ici.

Au surplus, en écho à cette décision de 2019 dans laquelle le juge administratif n'est finalement jamais loin, le juge judiciaire à qui est attribué le contentieux se voit expressément rappelé qu'il peut saisir le juge administratif d'une question préjudicielle [24] tendant à apprécier la légalité des actes ayant conduit à la dépossession. Le Conseil d'État avait déjà suggéré l'opportune appréciation que la juridiction administrative pouvait livrer sur ces actes [25].

Mais alors, pour la sérénité des parcours juridictionnels des requérants, pourquoi leur imposer de saisir le juge judiciaire alors qu'*in fine*, il appartiendra certainement au juge administratif d'apprécier la légalité des actes ayant concouru à la dépossession et ainsi, dicter l'issue du litige, au moins sur le principe du droit à indemnisation ? C'est là qu'est l'os : le juge administratif joue alors le rôle de psychopompe, conduisant les actes dont il est saisi dans le cadre d'une question préjudicielle soit à la lumière - légalité -, soit des ténèbres - illégalité -. Quant à lui, le juge judiciaire est assigné au rôle de la faucheuse auprès de qui les ayants droit pourront opportunément récolter quelques blés.

Assurément, dans cette configuration dictée par le Tribunal des conflits, par sa longueur et son coût, le procès ne fera pas mourir de rire les demandeurs. À quand une attribution au juge administratif, juge de la légalité administrative, par l'effet d'un texte ?

[11] Défenseur des droits, **Des droits gravés dans le marbre ? La personne défunte et ses proches face au service public funéraire**, octobre 2021 : « Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de réclamations de ce type. Bien que la bonne foi des collectivités, qui

n'avaient pas sciemment réattribué un emplacement déjà concédé, soit dans la plupart des cas établie, la situation suscite souvent une certaine émotion pour les familles qui avaient anticipé les conditions de leurs funérailles parfois de nombreuses années à l'avance, lorsqu'elles constatent que leur volonté ne pourra être respectée. Il est de surcroît très difficile, pour les personnes concernées, d'accepter que la situation ne puisse être rétablie, y compris par l'engagement d'une procédure juridictionnelle, et que la faute, uniquement imputable à la commune, ne puisse être réparée par elle à la seule hauteur attendue, c'est-à-dire le retour de l'emplacement initial ». Voir encore, pour des faits qui pourraient être qualifiés de sordide : CAA Nancy, 23 novembre 2021, n° 19NC02091 [N° Lexbase : A2878Z84](#).

[2] Par exemple : la cession des biens immobiliers de l'État (CGPPP, art. L. 3231-1 [N° Lexbase : L7819IPB](#)), ou encore les litiges nés des contributions spéciales pour les dégradations apportées aux chemins ruraux (C. rural, art. L. 161-8 [N° Lexbase : L4778MBL](#)).

[3] Comprenant : le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires, fourniture des corbillards et des voitures de deuil, la fourniture de personnel et des objets et prestations.

[4] CGCT, art. L. 2223-19 [N° Lexbase : L0060KYU](#).

[5] T. confl., 20 janvier 1986, n° 02413 [N° Lexbase : A8366BD9](#), Lebon p. 298.

[6] Loi n° 93-23 du 8 janvier 1993, modifiant le titre VI du livre III du Code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire [N° Lexbase : L9730A9A](#).

[7] CE, Sect. intérieur, 19 décembre 1995, avis n° 358102 [LXB=].

[8] Sur ce point, un classique : CE, Sect., 3 novembre 1997, n° 169907 [N° Lexbase : A5178ASL](#), Lebon.

[9] CGPPP, art. L. 2331-1 1° [N° Lexbase : L2125INZ](#).

[10] CE, Sect., 28 juin 1935, Marécar, [Lebon](#) p. 734 - Hommage posthume doit être rendu à M. Mougamadousadagnetoullah, probablement injustement renommé Marécar ; voir encore T. confl., 6 juillet 1981, n° 2193 [LXB=] : « les contrats de concession des terrains dans les cimetières comportent occupation du domaine public communal et que dès lors les litiges relatifs auxdites concessions relèvent de la juridiction administrative ».

[11] T. confl., 9 décembre 2013, n° 3931 [N° Lexbase : A2513KTA](#), publié au bulletin : demande de condamnation d'une commune à réparer le préjudice résultant de l'occupation, par cette collectivité, d'une parcelle leur appartenant.

[12] T. confl., 17 juin 2013, n° 3911 [N° Lexbase : A2154KHA](#) ; C. cass., 11 mars 2015, n° 13-24.133, FS-P+B [N° Lexbase : A3188NDG](#) : incompétence du juge judiciaire à propos du survol par une ligne à très haute tension de parcelles non bâties, n'entraînant pas l'extinction du droit de propriété.

[13] T. confl., 6 juillet 1981, n° 2193, p. 507, préc.

[14] CE, 22 avril 1983, n° 35199 [N° Lexbase : A2486AMZ](#), Lebon. : inhumation de corps de deux personnes d'une famille étrangère dans les limites de la concession.

[15] CGPPP, art. R. 2122-1 [N° Lexbase : L2986IRZ](#).

[16] C. Lévi-Strauss, *La Pensée Sauvage*, 347 pages, Pocket.

[17] CE, 21 octobre 1955, n° 9999 : « les contrats de concession de terrains dans les cimetières comportent occupation du domaine public communal ; qu'ainsi, nonobstant la circonstance que cette occupation n'a pas le caractère précaire et révocable qui s'attache, en général, aux occupations du domaine public, les litiges relatifs aux contrats de cette catégorie relèvent de la juridiction administrative » ; CAA Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00517 [N° Lexbase : A8528DA4](#) ; CAA Douai, 4 octobre 2007, n° 07DA00516 [N° Lexbase : A9204DYK](#) ; CAA Nancy, 29 octobre 2020, n° 19NC00827 [N° Lexbase : A81063ZA](#) : « les décisions portant attribution de concessions funéraires perpétuelles sont des décisions individuelles créatrices d'un droit réel immobilier au profit de leurs bénéficiaires ». Voir encore : Cass. civ. 1, 13 mai 1980, n° 78-15.405 [N° Lexbase : A3015CH7](#), Bull. civ. I, n° 147.

[18] CGCT, art. L. 2223-13 [N° Lexbase : L3516IC9](#) et suiv.

[19] CE, 11 mars 2020, n° 436693 [N° Lexbase : A19933IN](#), créant une obligation prétorienne à la charge du maire « de chercher par tout moyen utile » à informer les concessionnaires ou leurs ayants droit de l'expiration de leur concession et de leur droit à la renouveler.

[20] CAA Nancy, 23 novembre 2021, n° 19NC02091, préc. : concession étant arrivée à échéance, enlèvement de la tombe de la défunte, attribution à une autre famille pour inhumation.

[21] TA Versailles, 19 décembre 1989, Flageolet-Lardenois, JCP éd. G, n° 26, 27 juin 1990, 101600 : restes des membres de la famille du titulaire d'une concession funéraire exhumés et le caveau, détruit. Jugement d'autant plus surprenant à l'aune de T. confl., 6 juillet 1981, n° 2193, préc.

[22] *A contrario*, pour une utilisation du terme « dépossession » qui apparaît dans la ligne de la décision commentée et celle rendue en 2019 : CE, 12 décembre 1986, n° 64576 [N° Lexbase : A7461AMB](#).

[23] T. confl., 9 décembre 2019, n° C4170 [N° Lexbase : A3115Z9A](#).

[24] Sur la pratique tendant à proposer cet appel du pied : déjà dans T. confl., 9 décembre 2019, n° C4170, préc. ; T. confl., 21 octobre 2002, n° 3318 [N° Lexbase : A10133Y8](#), en matière de délégation de signature ; T. confl., 2 juillet 2018, n° C4124 [N° Lexbase : A6555XX3](#), en matière contractuelle.

[25] CE, 4 juin 1999, n° 150956 [N° Lexbase : A4368AX3](#).