

N° 2504536

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme A. et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Denis Lacassagne
Juge des référés

Le juge des référés
du tribunal administratif d'Orléans

Audience du 28 août 2025
Ordonnance du 28 août 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 août 2025, Mme A., Mme B. et Mme C., représentées par Me Y., demandent au juge des référés :

1°) en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 26 août 2025 par lequel le maire d'Orléans a retiré l'autorisation délivrée le 20 août 2025 d'inhumation de Protais Zigiranyirazo dans le cimetière municipal et opposé un refus à son inhumation dans ce cimetière ;

2°) d'enjoindre au maire d'Orléans de délivrer sans délai l'autorisation d'inhumation, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Orléans une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'urgence résulte de la nature de la décision et de la date prévue pour la cérémonie, soit le 28 août 2025 à 11 heures ;

- l'arrêté attaqué porte atteinte à la liberté de culte, au respect de la vie privée et à la dignité humaine, qui présentent le caractère de libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, notamment en ce qu'il crée une situation de nature à porter une atteinte irréversible à la conservation de la dépouille de Protais Zigiranyirazo avant son inhumation ;

- l'atteinte est manifestement illégale aux motifs, en premier lieu, que l'arrêté a été pris en méconnaissance du principe du contradictoire résultant de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, en deuxième lieu, de l'insuffisance entachant sa

motivation, en troisième lieu, que le maire ne pouvait sans erreur de droit se fonder sur les circonstances alléguées que le défunt aurait été impliqué dans le génocide commis contre les Tutsis au Rwanda en 1994 et que son inhumation à Orléans serait de nature à heurter la mémoire des victimes et les rescapés du génocide, en quatrième lieu, que les risques de troubles à l'ordre public allégués ne sont établis ni en ce qui concerne la cérémonie des obsèques ni en ce qui concerne la constitution d'un lieu de rassemblement, de commémoration ou d'exaltation des auteurs ou complices du génocide et, en cinquième lieu, que le maire disposait d'autres moyens de prévenir le risque de trouble allégué, notamment par le contrôle des plaques ou monuments funéraires prévu à l'article R. 2223-8 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 août 2025 à 8h 31, la commune d'Orléans, représentée par Me X., conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérantes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie en l'absence d'élément sur l'emplacement actuel de la dépouille du défunt ;
- compte tenu du risque avéré de trouble à l'ordre public, l'arrêté ne porte aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;
- l'arrêté est suffisamment motivé et l'urgence a fait obstacle à la mise en œuvre d'une procédure contradictoire ;
- le maire était tenu de s'opposer à l'inhumation dès lors qu'il n'est justifié d'aucune autorisation de transfert en France de la dépouille du défunt conformément à l'article R. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

Vu les autres 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.

Le président du tribunal a désigné M. Lacassagne pour statuer en matière de référés en application de l'article L. 511-2 du 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. Lacassagne,
- et les observations de Me Y., représentant les requérantes, et de Me X., représentant la commune d'Orléans et de M. Grouard, maire d'Orléans.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience à 10h15.

Une note en délibéré, produite pour la commune d'Orléans par Me X. a été enregistrée le 28 août 2025 à 11h 08.

Une note en délibéré, produite pour les requérantes par Me Y. a été enregistrée le 28 août 2025 à 12h 38.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 10 août 2025, le maire d'Orléans a concédé à Mme A. une concession familiale dans le cimetière communal pour une durée de trente ans. Le 20 août 2025, il a autorisé l'inhumation dans ce cimetière de Protais Zigiranyirazo, ressortissant rwandais décédé le 8 août 2025 à Niamey (Niger) et époux de Mme A.. Toutefois, par un arrêté du 26 août 2025, le maire d'Orléans a retiré l'autorisation du 20 août 2025 et opposé un refus à l'inhumation de Protais Zigiranyirazo dans ce cimetière. Par la présente requête, Mme A. et deux de ses filles demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 26 août 2025.

Les conclusions dirigées contre l'arrêté du 26 août 2025 :

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* » Le requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit justifier des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article, la circonstance qu'une atteinte à une liberté fondamentale serait avérée n'étant pas de nature, par elle-même, à caractériser l'existence d'une situation d'urgence.

3. L'article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales fixe les catégories de personnes auxquelles la sépulture est due dans les cimetières de la commune. Les dispositions de l'article L. 2213-9, qui confient au maire la police des funérailles, lui interdisent d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières en fonction, notamment, des circonstances de la mort. Toutefois, les pouvoirs de police générale et spéciale que le maire tient des articles L. 2212-1, L. 2212-2, L. 2213-8 et L. 2213-9 du code précité lui permettent de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les troubles à l'ordre public que pourrait susciter l'inhumation d'une personne dans un cimetière de la commune. Il appartient au maire, lorsqu'il constate un risque de troubles, de fixer des modalités d'inhumation de nature à préserver l'ordre public. En présence d'un risque de troubles tel que, dans les circonstances de l'espèce, aucune autre mesure ne serait de nature à le prévenir, le maire peut légalement refuser l'autorisation d'inhumation, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article L. 2223-3 du code, qui doivent être conciliées avec celles qui confient au maire des pouvoirs de police.

4. En premier lieu, l'arrêté litigieux comporte le visa des articles L. 2212-1 et suivants et L. 2213-7 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs respectivement aux pouvoirs du maire en matière de police administrative générale et de police administrative spéciale des funérailles et lieux de sépulture, ainsi que la mention des risques de troubles à l'ordre public résultant tant de la cérémonie des obsèques que de la constitution d'un lieu de rassemblement, de commémoration ou d'exaltation des auteurs ou complices du génocide rwandais de 1994. Il comporte ainsi la mention des motifs de droit et de fait qui en constituent le fondement. Aucune illégalité manifeste n'est donc caractérisée de ce chef.

5. En deuxième lieu, il résulte de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration que les dispositions de l'article L. 121-1 du même code, qui soumettent au respect d'une procédure contradictoire l'émission des décisions qui doivent être motivées, ne sont pas applicables notamment en cas d'urgence. En l'espèce, l'urgence résulte du bref délai entre la prise de connaissance par le maire d'Orléans des faits motivant l'arrêté litigieux et la date prévue des obsèques et de l'inhumation. Les requérantes ne peuvent donc utilement prétendre que l'arrêté est manifestement illégal à ce titre.

6. En troisième lieu, il est constant que Protais Zigiranyirazo a appartenu au cercle restreint des conseillers et membres de la famille du président rwandais Habyarimana, dénommé « Akazu », et il est de notoriété publique que ce premier cercle du pouvoir rwandais a été impliqué dans la préparation et la planification du génocide. Il ressort également des pièces du dossier que Protais Zigiranyirazo a occupé une place influente au sein de « l'Akazu » et qu'il était présent au Rwanda pendant la durée des massacres perpétrés d'avril à juillet 1994 de près de 800 000 Tutsis. Par suite, alors même que la chambre d'appel du Tribunal pénal international pour le Rwanda a, par un arrêt rendu le 16 novembre 2009, annulé les déclarations de culpabilité prononcées en première instance et prononcé son acquittement au titre de deux chefs d'accusation, le maire d'Orléans pouvait, sans erreur de droit ni d'appréciation, se fonder sur l'implication grave et directe de Protais Zigiranyirazo dans le génocide rwandais pour refuser l'autorisation d'inhumer.

7. En quatrième lieu, il résulte des débats devant le juge des référés que, si la preuve n'a pas été rapportée qu'un service d'ordre privé était organisé par la famille lors de la préparation des obsèques, la famille a reconnu qu'étaient attendues à cette occasion plusieurs centaines de personnes, sans pouvoir en préciser le nombre, et a sollicité de l'évêque d'Orléans la mise à disposition de l'un des plus grands édifices religieux de la commune. Le conseil des requérantes a également insisté au cours de l'audience sur l'activité importante d'associations de mémoire des victimes du génocide rwandais, les pressions qu'elles exercent et les tensions exacerbées qui en résultent. Il ressort d'ailleurs des pièces du dossier que les obsèques de Protais Zigiranyirazo ont fait l'objet d'une médiatisation importante et que celle-ci a débuté à l'initiative de deux de ces associations qui ont notamment évoqué le risque troubles à l'ordre public, relevé que certaines tombes d'auteurs du génocide étaient devenues des lieux de pèlerinage et invité le maire à prendre toutes mesures pour éviter que la sépulture devienne un lieu mémoriel. Dans ces circonstances, le maire d'Orléans pouvait légalement se fonder sur des risques avérés de troubles à l'ordre public résultant tant de l'inhumation du défunt au cimetière municipal que de la possible constitution d'un lieu mémoriel pour prendre l'arrêté en litige.

8. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 2223-8 du code général des collectivités territoriales : « *Aucune inscription ne peut être placée sur les pierres tumulaires ou monuments funéraires sans avoir été préalablement soumise à l'approbation du maire.* » Il ne ressort pas des pièces du dossier que la circonstance le maire disposait, en application de ces dispositions, d'un pouvoir d'approbation des inscriptions portées sur les sépultures lui permettait effectivement de prévenir le risque de constitution d'un lieu mémoriel sur la sépulture du défunt. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à prétendre que le maire d'Orléans pouvait prendre une mesure moins coercitive pour prévenir les troubles à l'ordre public pouvant résulter de l'inhumation au cimetière municipal de Protais Zigiranyirazo.

9. Il résulte de ce tout qui précède qu'il n'est pas établi que l'arrêté litigieux aurait porté à la sauvegarde d'une liberté fondamentale une atteinte grave et manifestement illégale. Par suite, sans qu'il soit besoin de statuer sur la condition d'urgence, qu'il y a lieu de rejeter les conclusions de la requête tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux.

Les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

10. Le rejet des conclusions dirigées contre l'arrêté du 26 août 2025 n'implique aucune mesure d'exécution. Il s'ensuit que les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par les requérantes ne peuvent qu'être rejetées.

Les frais de l'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune d'Orléans, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que réclament les requérantes au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérantes le versement de la somme que réclame la commune d'Orléans au titre des mêmes frais.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de Mme A. et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune d'Orléans tendant à la condamnation de Mme A. au paiement des frais exposés et non compris dans les dépens sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme A. et à la commune d'Orléans.

Copie en sera adressée, pour information, à la préfète du Loiret.

Fait à Orléans, le 28 août 2025.

Le juge des référés,

Denis LACASSAGNE

La République mande et ordonne à la préfète du Loiret en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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.