

N° 357208
SCI Gladieux et M. A... C...

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 14 février 2014
Lecture du 6 mars 2014

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Selon les dispositions de l'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales, le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public. Celle-ci peut être exercée par les communes ou leurs délégataires, le texte précisant cependant qu'ils ne bénéficient d'aucun droit d'exclusivité : cette mission peut être également assurée par toute autre entreprise ou association bénéficiaire de l'habilitation prévue à l'article L. 2223-23. Aux termes de cet article, l'habilitation est délivrée par le représentant de l'Etat dans le département qui doit vérifier qu'un certain nombre de conditions sont remplies, relatives notamment à la capacité professionnelle du dirigeant et des agents et à la conformité des véhicules et des installations techniques aux prescriptions fixées par décret. L'article L. 2223-25 prévoit que cette habilitation peut être suspendue ou retirée, entre autres hypothèses, en cas d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique.

L'article L. 2223-19 du CGCT énumère les différents éléments du service public des pompes funèbres. Il comprend notamment la gestion et l'utilisation des chambres funéraires. L'article L. 2223-38 du même code précise que ces chambres « ont pour objet de recevoir, avant l'inhumation ou la crémation, le corps des personnes décédées ».

Par arrêté du 20 mars 2009, le préfet du Nord a autorisé M. A... C..., gérant de la SCI Gladieux, à créer une chambre funéraire à Hergnies, au 37 de la rue Pierre Delcourt. Il a assorti cette autorisation de trois réserves : la limitation du projet à deux salons funéraires au lieu de trois par suppression de celui envisagé en mitoyenneté avec la parcelle voisine ; l'élévation en limite séparative d'un mur d'au moins 2,4 mètres de hauteur ; l'interdiction d'effectuer des mises en bière ou des levées de corps pendant les demi-heures précédant et suivant l'entrée et la sortie des classes de l'école située à proximité. Les époux D..., dont la maison d'habitation est située sur la parcelle voisine de celle choisie pour l'implantation de la chambre funéraire, ont formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision d'autorisation, qui a été rejeté. Ils ont alors demandé au juge de l'excès de pouvoir son annulation. Le tribunal administratif de Lille a rejeté leur demande. La cour administrative d'appel de Douai, en revanche, a annulé le jugement du tribunal ainsi que la décision préfectorale contestée. M. C... et la SCI Gladieux se pourvoient en cassation.

Ils soulèvent un moyen d'erreur de droit qui nous paraît fondé.

La cour administrative d'appel a jugé « qu'il ressort des pièces du dossier que la construction de la chambre mortuaire [il faut lire : funéraire] envisagée en limite séparative des propriétés de la SCI Gladieux et des époux D... est, compte tenu de son implantation en

fond d'impasse et en proximité immédiate de l'immeuble d'habitation de ces derniers, de nature à leur créer une gêne excédant les inconvénients normaux de voisinage ; que, par suite, le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation en délivrant l'autorisation contestée » (nous soulignons).

La cour s'est certainement inspirée d'une de vos décisions, par laquelle vous avez jugé qu'un préfet avait pu, sans erreur manifeste d'appréciation, autoriser la création d'une chambre funéraire dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que le projet portât atteinte à la sécurité et à la salubrité, ni qu'il créât une gêne excédant les inconvénients normaux de voisinage (CE 22 avril 1988, comité d'action pour la sauvegarde du canton de Montmorency-Groslay, n° 78144, aux tables du Recueil).

La difficulté, c'est que le cadre juridique dans lequel cette solution avait été adoptée a depuis lors changé.

Votre décision du 22 avril 1988 a été rendue sous l'empire des dispositions de l'article R. 361-35 du code des communes, qui ne disaient presque rien des motifs pour lesquels le préfet peut légalement donner ou refuser l'autorisation. Elles se bornaient à prévoir que « les chambres funéraires sont créées (...) par arrêté du préfet qui statue après enquête de commodo et incommodo et avis de la commission départementale d'hygiène ». Il était seulement précisé que « lorsqu'une chambre funéraire présente des inconvénients graves, le préfet peut en ordonner la suppression » – ce dont on peut déduire sans trop prendre de risque que le préfet pouvait aussi, pour un motif tiré de l'existence « d'inconvénients graves », refuser l'autorisation de création.

Ce texte a été modifié par un décret du 23 novembre 1994¹, intervenu dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du service public des pompes funèbres. Dans leur version issue de ce décret, les dispositions de l'article R. 361-35 du code des communes prévoient la naissance d'une autorisation tacite en l'absence de décision de refus du préfet dans un délai de quatre mois suivant le dépôt d'une demande. Et ces dispositions précisent que « l'autorisation ne peut être refusée qu'en cas d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique ». Le représentant de l'Etat peut également ordonner la fermeture provisoire ou définitive de la chambre funéraire dans les mêmes cas. Depuis lors, ces dispositions ont été reprises, sans modification sur ces points, à l'article R. 2223-74 du code général des collectivités territoriales.

La cour administrative d'appel a cité ces dispositions, dont la lettre est parfaitement claire : le préfet ne peut refuser l'autorisation de créer une chambre funéraire que dans deux hypothèses, atteinte à l'ordre public ou danger pour la salubrité publique. En annulant l'autorisation litigieuse pour erreur manifeste d'appréciation au motif que le projet était de nature à créer une gêne excédant les inconvénients normaux de voisinage, la cour paraît avoir ignoré les hypothèses de refus limitativement énoncées par le texte. C'est bien cette méconnaissance du texte que pointe le moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi, qui paraît imparable.

¹ Décret n° 94-1027 portant modification de dispositions réglementaires du code des communes relatives aux opérations funéraires.

Nous apercevons pourtant un raisonnement qui pourrait permettre de fonder en droit l'arrêt de la cour – même si ses motifs n'en portent aucune trace. Il consisterait à combiner un principe général selon lequel nul ne doit causer à autrui aucun trouble anormal de voisinage avec l'interdiction pour l'administration de prendre des décisions autorisant des projets dont la réalisation aurait pour effet, par elle-même, de méconnaître ce principe. Partant d'une telle prémisse majeure, les dispositions de l'article R. 2223-74 du CGCT devraient faire l'objet d'une interprétation conforme à ce principe et à cette interdiction, qui reviendrait à les lire comme réservant l'hypothèse dans laquelle un projet soumis à l'autorisation du préfet aurait nécessairement pour effet de causer des troubles anormaux de voisinage – auquel cas le préfet serait également tenu de refuser cette autorisation.

Toutefois, sitôt aperçue, cette voie se dérobe.

Certes, la Cour de cassation reconnaît depuis longtemps que la prohibition des troubles anormaux de voisinage constitue un principe général du droit, applicable sans texte (par exemple Cass. 2^e civ. 28 juin 1995, n° 93-12.681, Bull. 1995 II n° 222 p. 128). Mais nous doutons fort que vous reconnaissiez un jour qu'un tel principe général s'applique aux rapports de droit public. Comme l'a démontré Mattias Guyomar dans ses conclusions sur un avis rendu par votre assemblée du contentieux à propos du statut des ouvrages de production d'électricité (CE avis, assemblée, 29 avril 2010, M. et Mme B..., n° 323179, au Recueil), des notions aussi fondamentales que celles d'ouvrage public ou de travail public, qui commandent votre compétence pour connaître d'un certain nombre de litiges, ont été bâties précisément pour faire échec à l'exercice par le juge civil des pouvoirs très étendus qu'il s'est reconnu pour mettre fin à des troubles anormaux de voisinage – y inclus l'interdiction de l'activité ou la démolition de l'ouvrage à l'origine de ces troubles. Les troubles anormaux de voisinage causés par les services publics ou les ouvrages qui y sont affectés ne sont pas inconnus de votre jurisprudence mais en principe, ils ont seulement vocation à être réparés dans le cadre de l'engagement de la responsabilité de la puissance publique (par exemple CE section, 20 novembre 1992, commune de Saint-Victoret, n° 84223, au Recueil).

Or compte tenu de la définition que votre assemblée du contentieux a donnée de cette notion dans l'avis du 29 avril 2010 précité, une chambre funéraire sera bien souvent un ouvrage public. Vous jugez en effet que, si la qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi, présentent aussi le caractère d'ouvrage public notamment les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public, y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public. Bien immeuble spécialement aménagé pour la délivrance de prestations qui relèvent, aux termes mêmes de la loi, du service public des pompes funèbres, une chambre funéraire répond à cette définition de l'ouvrage public dès lors qu'elle appartient à la commune ou à son délégataire. Reste l'hypothèse d'une chambre funéraire ouverte à la demande d'une personne privée qui est seulement habilitée pour l'exercice des différentes prestations du service public des pompes funèbres, en application des dispositions combinées des articles L. 2223-19 et L. 2223-23 du CGCT, sans être pour autant délégataire d'une commune. Ces personnes nous paraissent participer au service public sans être « chargées de son exécution », un peu comme les établissements de santé privés participant au service public hospitalier. Dès lors, nous doutons que les chambres funéraires qu'elles exploitent puissent être regardées comme des ouvrages publics.

Dans le cas où une chambre funéraire est un ouvrage public, il serait parfaitement incongru de subordonner la légalité de l'autorisation de sa création à l'absence de troubles anormaux de voisinage. Il est dans l'essence même de certains ouvrages publics d'être à l'origine d'inconvénients qui excèdent les troubles normalement admissibles dans une relation de voisinage – c'est le cas d'une autoroute ou d'une centrale nucléaire, ça l'est aussi, dans une moindre mesure, d'une chambre funéraire. Le régime juridique de l'ouvrage public a été bâti précisément pour empêcher que les inconvénients qu'il crée pour les riverains remettent en cause son existence et son fonctionnement. Ces inconvénients, supportés dans l'intérêt général, sont toutefois réparés – c'est une indispensable contrepartie – dans le cadre du régime de responsabilité particulier applicable aux dommages permanents de travaux publics, c'est-à-dire dès lors que les riverains subissent un préjudice anormal et spécial.

Et même si certaines chambres funéraires ne sont sans doute pas des ouvrages publics, nous ne vous proposerons pas d'introduire cette distinction pour l'application des dispositions de l'article R. 2223-74 du CGCT. Nous croyons qu'il faut s'en tenir à sa lettre : ce texte ne prévoit pas que le préfet puisse refuser l'autorisation d'ouvrir une chambre funéraire lorsque celle-ci sera à l'origine de troubles anormaux de voisinage ; de tels troubles pourront engager la responsabilité de l'exploitant mais ils ne peuvent être, à eux seuls, un motif de refus de l'autorisation préfectorale.

Relevons, au demeurant, que la réglementation que le préfet est chargé d'appliquer une fois l'autorisation délivrée manifeste la préoccupation de minimiser les troubles causés par le voisinage d'une chambre funéraire. Ainsi, les dispositions des articles D. 2223-80 et D. 2223-81 du CGCT imposent que l'accès des corps se fasse à l'abri des regards ou encore que le salon de présentation soit protégé de la vue du voisinage ou des personnes extérieures. Il résulte par ailleurs des dispositions de l'article D. 2223-87 du CGCT que la chambre funéraire est soumise à une visite de contrôle avant son ouverture au public. Si le préfet constate, au vu du résultat de cette visite, que ces prescriptions techniques ne sont pas respectées, il indique les modifications à opérer avant ouverture au public, sous peine de suspension ou de retrait de l'habilitation de l'exploitant dans le domaine funéraire.

Indiquons, enfin, que la solution que nous proposons ne fait pas obstacle à ce que le préfet prenne en considération d'éventuels troubles de voisinage au moment où il délivre l'autorisation. Simplement, il ne pourra la refuser que si ces troubles sont de nature à constituer une atteinte à l'ordre public ou un danger pour la salubrité publique. Relevons que ces termes employés par l'article R. 2223-74 doivent sans doute être entendus avec une certaine souplesse – ou en tout cas pas dans le sens que vous leur donnez en matière de police générale. Ils figurent dans ce texte réglementaire comme en écho aux dispositions législatives de l'article L. 2223-25 qui prévoient, nous l'avons dit, que l'habilitation délivrée pour l'exercice des prestations relevant du service public des pompes funèbres peut être suspendue ou retirée, entre autres hypothèses, en cas d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique. Dès lors qu'elles figurent au sein d'un texte aussi spécifique, qui a pour objet d'encadrer les conditions de délivrance des prestations associées au service des pompes funèbres, nous croyons qu'il faut lire ces notions en lien avec cet objet : par exemple, l'ordre public nous paraît recouvrir ici, notamment, l'idée de décence des cérémonies funèbres. Appliqué à l'autorisation d'ouverture d'une chambre funéraire, ce critère de l'atteinte à l'ordre public permettrait à notre avis au préfet de refuser une telle autorisation si, par exemple, la chambre projetée se situait à proximité immédiate d'un stade ou d'un établissement de jeux.

Quoiqu'il en soit, en l'espèce, la cour administrative d'appel n'a absolument pas cherché à qualifier les troubles de voisinage dont se plaignaient M. et Mme D... sous l'angle de l'atteinte à l'ordre public ou à la salubrité publique. En se bornant à constater, pour annuler l'autorisation préfectorale, que la réalisation de la chambre funéraire envisagée par M. C... était de nature à créer à M. et Mme D... une gêne excédant les inconvénients normaux de voisinage, la cour a commis l'erreur de droit que lui reproche le pourvoi².

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Douai ;
- à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de M. et Mme D... au bénéfice de M. C... et de la SCI Gladieux, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet des conclusions présentées par les époux D... à ce même titre.

² Relevons, à ce propos, que la cour administrative d'appel de Douai paraît s'être écartée de sa propre jurisprudence : voir CAA Douai, 24 juin 2004, n° 01DA00370, C+, AJDA 2004 p. 2182.