

## 2152 De l'autonomie de la notion d'urgence en matière de référé au regard du principe de l'indépendance des législations

Le juge des référés apprécie la condition de l'urgence, en particulier en matière de refus de permis de construire, de manière *in concreto*. Cela le conduit, nonobstant le principe de l'indépendance des législations, à prendre en compte dans l'examen de cette condition les effets d'une décision de l'Administration prise au titre d'une législation étrangère à celle de l'urbanisme.

TA Marseille, ord., 16 oct. 2009, n° 0906295, Sté Pompes funèbres Ferret ; JurisData n° 2009-011314

(...)

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative :

● Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code :

« Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ;

● Considérant que pour l'application de ces dispositions, l'urgence justifie la suspension d'un acte administratif lorsque cette exécution porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ;

● Considérant que pour justifier de l'urgence à suspendre l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Lettret en date du la société Pompes funèbres Ferret portant retrait du permis de construire délivré par arrêté du 27 mars 2009 et portant refus de lui délivrer un permis de construire pour la transformation et l'extension d'un bâtiment agricole en chambre funéraire et crématorium, la société Pompes funèbres Ferret fait valoir en premier lieu l'existence d'un intérêt public caractérisant la situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative dès lors qu'elle est attributaire et cocontractante d'une convention de délégation de service public signée le 24 septembre 2007 avec la commune de Lettret en vue de créer un service public de crématorium sur ladite commune ; qu'en second lieu, la société requérante soutient que ces décisions arbitraires nées d'un refus de principe et d'un détournement de pouvoir de la nouvelle majorité municipale entraînent d'une part l'impossibilité de remplir ses obligations contractuelles et d'autre part des conséquences financières très graves de nature à mettre en péril son activité ; qu'enfin, la société expose que l'intérêt public financier de la commune de Lettret est lésé par les conséquences économiques, financières et indemnitaires de cet arrêté, illégal et fautif, alors qu'un autre projet de crématorium est en cours d'étude et de procédure sur la commune de Gap ;

● Considérant toutefois qu'il est constant que la société Pompes funèbres Ferret s'est vue notifiée par arrêtés n° 2009-98-3 et n° 2009-98-4 du 8 avril 2009 un refus par la préfète des Hautes-Alpes de délivrance de l'autorisation de créer respectivement un crématorium et une chambre funéraire sur le

territoire de la commune de Lettret ; que par ordonnances n° 0902898 du 13 mai 2009 et n° 0903231 du 28 mai 2009, le juge des référés de la 8<sup>e</sup> chambre du présent Tribunal a rejeté les demandes de suspension de l'exécution de ces arrêtés préfectoraux ; que dans ces conditions, la société demanderesse n'étant pas titulaire des autorisations de création et d'exploitation requises par l'article L. 2223-40 du Code général des collectivités territoriales, après enquête publique prévue par l'article L. 123-1 du Code de l'environnement, circonstances faisant obstacle en tout état de cause au commencement des travaux et de l'exploitation de l'installation en exécution du contrat de délégation de service public qui la lie à la commune de Lettret, les décisions de retrait et de refus de permis de construire du maire de la commune de Lettret ne peuvent être regardées comme portant aux intérêts de la société Pompes funèbres Ferret une atteinte suffisamment grave justifiant que sans attendre le jugement au fond, il soit ordonné la suspension de leur exécution ; qu'en outre, il ne résulte pas de l'instruction, eu égard notamment au fait que la société exploite depuis 1998 une activité de pompes funèbres et de marbrerie sur Gap, que l'arrêté du maire de la commune de Lettret soit de nature à porter une atteinte grave à l'équilibre économique et financier de la société ; que la circonstance qu'un autre projet de crématorium soit en cours d'étude sur la commune de Gap et que les motifs présidant aux décisions du maire refusant par principe le projet en cause soient étrangers aux règles d'urbanisme demeurent sans incidence sur la caractérisation de l'urgence ;

● Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les circonstances de fait et de droit ainsi exposées ne sont pas, en l'état, d'une gravité pour l'activité et la situation de la société requérante telle que puisse être regardée comme remplie la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, alors qu'au surplus la requête en annulation n° 0905183, ainsi que la requête au fond n° 0902762, sont susceptibles d'être examinées par la formation collégiale de la 8<sup>e</sup> chambre dans un délai qui ne devrait pas excéder deux mois ;

● Considérant qu'en conséquence, la demande de la société Pompes funèbres Ferret doit être rejetée ; (...)

### NOTE

Un juge des référés doit-il prendre en compte une décision du préfet prise dans le cadre de la législation des équipements funéraires pour apprécier l'urgence à suspendre une décision prononcée par la même autorité en matière d'urbanisme ? En d'autres termes, existe-t-il des interconnexions entre deux décisions édictées dans le cadre de législations distinctes et indépendantes quant à l'appréciation, par le juge des référés, de la condition d'urgence ? C'est en apportant une réponse à cette question dans un « considérant » très fourni que la présente ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Marseille est intéressante.

Dans cette ordonnance, le juge des référés rejette la demande de suspension d'une décision retirant un permis de construire en vue de la réalisation d'un crématorium. Certes, il n'existe pas de présomp-

tion d'urgence en matière de contestation d'une décision retirant ou refusant une autorisation d'urbanisme (V. par ex., CE, 23 mars 2005, n° 266565, *Cne Castre* : *Constr.-urb.* 2005, *comm.* 121, *note Rousseau*), contrairement aux requêtes dirigées contre une autorisation de construire (V. par ex., CE, 6 mars 2002, n° 238478, *Besombes* : *JurisData* n° 2002-063662 ; *Rec. CE* 2002, p. 78). Pourtant, des raisons sérieuses pouvaient laisser envisager que l'urgence était constituée dans cette affaire.

En effet, la société pétitionnaire souhaitait obtenir la suspension de la décision lui retirant le permis de construire qui autorisait la transformation d'un bâtiment agricole en chambre funéraire et crématorium. Selon elle, la situation d'urgence se justifiait d'une part par l'existence d'un intérêt public, dès lors qu'une convention de délégation de service public avait été signée avec la commune en vue d'y créer un service public de crématorium. L'urgence se justifiait d'autre part par le fait que cette décision de retrait entraînait des conséquences financières très graves de nature à mettre en péril son activité.

Chacun de ces deux motifs, pris isolément, pouvait être de nature à lui seul à démontrer l'existence d'une situation d'urgence (CE, 14 nov. 2003, n° 258396, *SCI Les jardins d'Eva* : *JurisData* n° 2003-066157 ; *Constr.-urb.* 2004, *comm.* 57, *obs. Rousseau* : s'agissant de la reconnaissance de l'urgence à suspendre une décision retirant un permis de construire au regard du préjudice économique causé ; CE, 10 déc. 2001, n° 235818, *Cne Saint-Jean-de-Luz* : *JurisData* n° 2001-063319 ; *BJDU*, p. 469, *concl. Seners*, s'agissant de la suspension pour un motif d'intérêt public d'une décision refusant la réalisation d'une aire de stationnement pour les gens du voyage ; V. également, CE, 22 août 2002, n° 245624, *SFR c/ Cne Valauris* : *JurisData* n° 2002-064324 ; *AJDA* 2002, p. 1300, *note Binczak*, relative à la suspension d'une décision d'opposition à la réalisation d'une antenne relais à la vue de l'intérêt qui s'attache à la couverture du territoire par un réseau de téléphonie mobile). Ainsi la combinaison de ces deux considérations aurait dû satisfaire d'autant plus la condition d'urgence.

Cependant, le juge des référés a estimé dans son ordonnance que la condition d'urgence n'était pas remplie au motif, et c'est là que réside son originalité, qu'une précédente ordonnance de référé avait rejeté la demande de suspension de l'arrêté préfectoral refusant la délivrance de l'autorisation d'exploitation du crématorium. En effet, la construction d'un crématorium est soumise à la législation des équipements funéraires prévue par l'article L. 2223-40 du Code général des collectivités territoriales et nécessite la délivrance d'une autorisation du préfet pour son exploitation.

La prise en compte par le juge des référés de cette ordonnance peut surprendre car il est de jurisprudence constante que la législation de l'urbanisme est distincte, sur le terrain contentieux, des législations telles que celles des établissements classés pour la protection de l'environnement (*C. env.*, art. L. 511-1 et s.) ou celle des équipements funéraires qui nous intéresse dans le cas présent. Il s'agit là d'hypothèses où le principe d'indépendance des législations s'applique. Ainsi une autorité administrative ne peut refuser la délivrance d'un permis de construire au motif que le projet envisagé méconnaîtrait, par exemple, des dispositions du Code de l'environnement où que le pétitionnaire n'a pas obtenu l'autorisation d'exploiter un établissement classé. Inversement la délivrance d'une autorisation d'exploiter un établissement ou un équipement faisant l'objet d'une réglementation particulière, ne vaut pas obtention d'une autorisation de construire et *vice versa*. Si l'autorité administrative le faisait, elle ferait l'objet d'une censure par le juge administratif. Ainsi des législations indépendantes comme celle de l'urbanisme et de l'environnement doivent demeurer bien distinctes et ne peuvent pas se combiner entre elles (V. pour une analyse détaillée du principe de l'indépendance des législations : A. Laquière, *Remarques sur une notion multiforme et*

*fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative* : *Rev. adm.* 1999, p. 150).

Autre conséquence de ce principe, le juge écartera comme inopérant un moyen tiré d'une législation distincte et indépendante de celle dont procède la décision attaquée (V. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif* : 11<sup>e</sup> éd., Montchrestien, p. 774). Sera, dès lors, jugé inopérant à l'encontre d'un permis de construire le moyen tiré de l'illégalité de créer une installation classée à laquelle ce permis se rapporte ou celui tiré de la méconnaissance des dispositions d'un règlement sanitaire (V. respectivement : CE, 19 janv. 1977, n° 93841, *Dme Saint-Genest* : *Dr. adm.* 1977, *comm.* 58 ; CE, 30 mai 1986, n° 62647, *Asso. de défense de l'environnement de la commune de Courcoue* : *JurisData* n° 1986-605622 ; *Dr. adm.* 1986, *comm.* 365).

La mise en œuvre des conséquences juridiques de ce principe appartient tant au juge de fond, qu'au juge des référés. En effet lorsqu'il s'agit d'apprécier la légalité d'un acte administratif, l'office du juge des référés et celui du juge du fond se rejoignent tant sur un plan temporel (appréciation des éléments de fait dans le temps, ainsi, par exemple il appartient au juge, qu'il statue au fond ou en référé, de tenir compte des justifications apportées devant lui, dès lors qu'elles attestent de faits antérieurs à la décision critiquée, même si ces éléments n'ont pas été portés à la connaissance de l'Administration avant qu'elle se prononce. V. CE, 31 mars 2003, n° 230990, *Rezaei*, pour le juge du fond et CE, 8 nov. 2002, n° 251301, *Lechevalier* : *JurisData* n° 2002-064637, pour le juge des référés) que sur un plan matériel (nature et degré du contrôle, ainsi, par exemple le juge des référés opère le même contrôle que le juge du fond, à savoir un contrôle restreint, quand il analyse le moyen tiré de l'atteinte portée au caractère et à l'intérêt des lieux par un projet autorisé par un permis de construire. V. CE, 13 déc. 2005, n° 280329, *Cne Cabriès* : *JurisData* n° 2005-069406 ; *Rec. CE* 2005, *tables* p. 1024 ; *Constr.-urb.* 2006, *comm.* 50, *obs. Cornille* ; *RD imm.* 2006, p. 153, *obs. Soler-Couteaux*). Ceci explique que le principe de l'indépendance de la législation est strictement appliqué par le juge administratif lorsqu'il juge la légalité d'un acte, au fond comme en référé.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'apprécier la condition d'urgence l'office du juge des référés se dissocie de celui du juge du fond : la condition d'urgence est une condition que seul le juge des référés peut apprécier. Cette dernière est appréciée de manière autonome. En effet, elle dispose d'une logique propre qui est distincte de celle de l'appréciation de la légalité d'un acte. Le juge des référés doit effectuer une approche concrète de la situation, laissant de côté toute construction juridique abstraite : le juge des référés doit avoir, avant tout chose, une approche pragmatique de la notion d'urgence. Dès lors, il peut paraître normal que le juge des référés prenne en compte la circonstance que le pétitionnaire n'a pas obtenu l'autorisation adéquate, comme celle prévue par la législation des équipements funéraires, pour apprécier si l'urgence est caractérisée ou non dans le cadre d'un recours en suspension dirigé contre une décision refusant ou retirant un permis de construire.

Dans l'affaire concernée, le juge des référés estime dans son ordonnance que la circonstance que la société demanderesse ne soit pas titulaire des autorisations de création et d'exploitation requises par l'article L. 2223-40 du Code général des collectivités territoriales fait « obstacle en tout état de cause au commencement des travaux et de l'exploitation de l'installation en exécution du contrat de délégation de service public qui la lie à la commune ». Cette position est logique. Quel serait l'intérêt de procéder à la construction d'un bâtiment devant accueillir une activité, alors que l'autorisation nécessaire à son exploitation n'a pas été délivrée, et que le juge des référés a statué sur cette décision de refus a rejeté la demande de la suspendre ? Si l'opération de construction devait se réaliser, elle engendrerait des frais financiers et, faute de revenus, le pétitionnaire s'endetterait. Ce

dernier ne peut donc justifier raisonnablement d'aucune urgence à ce que le crématorium soit réalisé à brève échéance. On peut ainsi penser que c'est à juste titre que le juge des référés a estimé que la décision de retrait du permis de construire ne pouvait être regardée comme portant une atteinte suffisamment grave aux intérêts de la société pétitionnaire justifiant que, sans attendre le jugement au fond, il soit ordonné la suspension de son exécution.

Cependant, il n'est pas interdit au pétitionnaire de revenir devant le juge des référés s'il obtient gain de cause à la suite de la décision rendue par le juge du fond sur sa demande d'exploitation du crématorium et qu'il obtienne la délivrance de cette dernière. En effet, le fait de n'avoir pas obtenu la suspension de la décision attaquée une première fois devant le juge des référés ne fait pas obstacle à ce qu'il soit saisi à nouveau sur le même fondement ou sur un autre (V. CE, 18 janv. 2001, n° 229247, Cne Venelles : JurisData n° 2001-061707 ; GAJA, n° 109). Or, il est fort probable que le juge des référés, dans les circonstances d'une telle affaire, reconnaîtrait l'existence d'une situa-

tion d'urgence dans l'hypothèse où l'autorisation d'exploiter est délivrée.

Enfin, il est à noter que c'est pour remédier à cette situation particulièrement inconfortable pour la requérante que le juge des référés précise dans son ordonnance que la requête en annulation de la décision de retrait du permis de construire est susceptible d'être examinée par la formation collégiale dans un délai qui ne devrait pas excéder deux mois. Même s'il est vrai que le juge des référés demeure prudent dans son engagement, cela permet néanmoins de juger l'affaire au fond dans les meilleurs délais, ce qui est conforme à une bonne administration de la justice.

Benjamin HACHEM,  
doctorant à l'université Paul Cézanne Aix-Marseille,  
assistant de justice au tribunal administratif de Marseille

MOTS-CLÉS : Contentieux - Référé  
Contentieux - Principe d'indépendance des législations  
Urbanisme - Référé

**AGENDA DES PROCHAINES CONFÉRENCES**  
<http://formations.lexisnexis.fr>

**COMMENT S'INSCRIRE ?**

**COURRIER** LexisNexis SA  
Service Formations et Conférences  
141, rue de Javel - 75747 Paris cedex 15

**FAX** 01 45 58 94 35

**E MAIL** [formations@lexisnexis.fr](mailto:formations@lexisnexis.fr)

**SITE** <http://formations.lexisnexis.fr>

**01 45 74 50 50**  
PRE 10 LUN VES SAM DIM

**FORMATION CONTINUE DES AVOCATS**  
Conseil National de Barreau n° d'homologation 09-045

**3H**  
VALÉES

**INSCRIPTION IMMÉDIATE**  
par fax au 01 45 58 94 35

**JURISCLASSEUR**

**Mardi 29 juin 2010 - Paris - 8h00-11h00**

**Les installations photovoltaïques :  
impact du nouveau régime**

**Programme :**

**Le nouveau régime de contrôle administratif de l'implantation des installations photovoltaïques :**  
application du décret du 19 novembre 2009

- Focus sur le régime préalablement applicable
- Les nouvelles règles en matière de construction et de mise en place de l'installation photovoltaïque

**La facilitation de l'implantation des panneaux photovoltaïques au sol**

- Zones concernées
- Zones exclues
- Prérogatives de la commune en matière d'autorisation d'urbanisme pour l'implantation d'installations photovoltaïques

**L'exploitation de l'installation photovoltaïque**

- Une autorisation d'exploiter soumise à conditions
- Le régime de production de l'énergie photovoltaïque

**La gestion de l'énergie produite par l'installation photovoltaïque**

- L'obligation d'achat de l'électricité au profit d'ERDF ou d'un autre distributeur
- La conclusion du contrat d'achat d'électricité
- Le raccordement au réseau

**AVEC LES INTERVENTIONS DE**

**Philippe BILLET,**  
Professeur agrégé de droit public,  
Université Jean Moulin, Lyon 3

**Adrien FOURMON,**  
Avocat, Cabinet Huglo Lepage & Associés  
Conseil, qui intervient en droit  
de l'énergie et droit des nouvelles  
technologies environnementales

TOUTES VOS SOLUTIONS D'INFORMATION ET DE GESTION

Recherche et Information   Solutions de Gestion Métier   Gestion du Risque   Développement de Clients

**LexisNexis**