

N° 358677

Mme A...

Section

Séance du 27 février 2015

Lecture du 13 mars 2015

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

« Sévère », d'une « opportunité discutable », mais « intellectuellement irréprochable » : ainsi parlait le Président Labetoulle dans ses conclusions sur votre décision de Section P... (n° 16504) du 13 novembre 1981, à propos de la règle d'indivisibilité des autorisations d'urbanisme. Ce n'est donc qu'avec la plus grande humilité que nous vous invitons aujourd'hui à la revisiter.

L'occasion vous en est donnée par le ravalement de façade du vaste ensemble immobilier que possède Mme A... au cœur de Nice. Cette dernière a déposé à cette fin une déclaration préalable en 2009. Le maire ne s'y est pas opposé. Mais l'Architecte des bâtiments de France ayant estimé que le blanc des 110 fenêtres PVC jurait avec le gris clair des volets et, plus largement, avec l'harmonie des couleurs dans ce secteur, qui comprend le musée Masséna et l'hôtel Negresco, le maire a assorti sa décision de non-opposition d'une prescription consistant à peindre la face externe des fenêtres en gris. Mme A... a demandé sans succès au maire de supprimer cette prescription puis au tribunal administratif de Nice de l'annuler. Par ordonnance, le président de la 3^{ème} chambre de ce tribunal a déclaré la requête irrecevable faute de notification du recours contentieux au maire, en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Sous couvert d'un appel que vous renvoie à juste titre la cour de Marseille, Mme A... se pourvoit en cassation.

Comme elle le soutient, le premier juge s'est mépris sur les conclusions dont il était saisi. Croyant bien faire, il a statué sur une demande tendant à l'annulation de la décision de non-opposition dans son intégralité, alors que les écritures de l'intéressée, y compris en réponse à une fin de non-recevoir de la commune sur ce point, étaient, sans la moindre équivoque, circonscrites à la seule prescription relative à la couleur des fenêtres. Cette erreur d'analyse a pu influencer son raisonnement sur l'obligation de notification résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, comme nous le verrons plus tard. Elle l'a aussi conduit à esquiver la question principale qui a justifié que cette affaire soit portée devant votre Section. Nous vous proposons de faire table rase et de régler l'affaire au fond pour l'aborder.

Cette question se pose à l'occasion de la première fin de non-recevoir opposée par la commune, tirée de ce que la décision de non-opposition attaquée forme un tout indivisible, de sorte que Mme A... ne serait pas recevable à demander l'annulation de la seule prescription relative à la couleur des fenêtres.

Elle a raison en l'état de votre jurisprudence. Celle-ci est orientée en ce sens qu'en principe, une autorisation d'urbanisme au sens large¹ forme un tout indivisible avec les conditions² et prescriptions spéciales³ dont elle est assortie (V. la décision de principe : CE, Sect., 12 octobre 1962, *Ministre de la construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, Rec. p. 537)⁴. Deux conséquences contentieuses s'y attachent pour les titulaires de ces autorisations qui entreprennent de les contester : d'une part, l'illégalité de la prescription entraîne l'annulation de l'autorisation – il n'y a pas de place pour l'annulation partielle ; d'autre part, dans la mesure où le juge ne saurait statuer *ultra petita* en la matière, les intéressés ne sont pas recevables à contester les seules prescriptions, quels que soient les moyens invoqués⁵ - il n'y a donc pas plus de place pour un recours partiel⁶.

Deux reproches peuvent être adressés à cette jurisprudence.

Le premier est qu'il est tout sauf intuitif, pour le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme désireux de se débarrasser d'une prescription qui l'incommoder, d'attaquer dans sa globalité une autorisation qui, pour l'essentiel, lui donne satisfaction. Le bon sens rejoint d'ailleurs l'argument juridique de Mme A... selon lequel elle n'aurait tout simplement pas intérêt pour agir contre l'ensemble de la décision de non-opposition, qui lui permet de ravalier la façade de son immeuble⁷. Le fait que l'irrecevabilité ne puisse être opposée par le juge qu'après que le requérant a été informé de cette éventualité, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative ou par le biais d'une fin de non-recevoir, n'est pas d'un grand secours : des conclusions initialement dirigées contre une prescription ne peuvent, à l'expiration du délai de recours contre la décision, être élargies ensuite à l'ensemble de l'autorisation⁸. Le requérant doit alors compter sur la bienveillance du juge qui, lorsque les écritures initiales le lui

¹ Ce terme désignera dans la suite de nos propos aussi bien les permis de construire que les décisions de non-opposition à déclaration préalable.

² A propos des conditions expressément posées à l'octroi de l'autorisation : CE, 20 novembre 1981, R..., n° 22024, aux T. ; comme la réalisation de places de stationnement : CE, 14 décembre 1992, *Epoux L...*, n° 106685, aux T.

³ CE, 22 avril 1988, M..., n° 75755, aux T. ; CE, 12 octobre 1979, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ Q...*, n° 12957, aux T. ; CE, 12 mai 1993, *Epoux B...*, n° 124936, aux T. ; pour les autorisations de clôture : CE, 9 octobre 1996, S..., n° 126348, aux T. ; V. aussi CE, 30 octobre 1996, J..., n° 138243, aux T.

⁴ De manière générale, toute obligation mise à la charge du titulaire du permis est présumée constituer une condition (V. pour le délai de six mois imparti au titulaire pour réaliser les travaux : CE, 15 octobre 1982, *Association de défense du cadre de vie et des intérêts des résidents et contribuables de Lalaye*, n° 24333, aux T.).

⁵ Car le juge ne saurait statuer au-delà des conclusions dont il est saisi en annulant l'intégralité de l'autorisation.

⁶ CE, 5 novembre 1975, *Secrétaire d'Etat à la culture c/ Société Pavita*, n° 95530, au Rec.

⁷ Il faut ajouter que, lorsqu'une irrecevabilité est opposée sur ce terrain, le bénéficiaire ne peut se présenter dans le prétoire avec le même projet, puisque la décision de l'administration serait alors regardée comme purement confirmative de la précédente, quels qu'en soient les motifs (CE, Section, 13 novembre 1987, G..., n° 68964, au Rec.).

⁸ Dans le cas où la décision n'a pas été notifiée avec indication des voies et délais de recours, l'introduction d'un recours contentieux fait courir ce délai (CE, 11 décembre 2013, N..., n° 365361, au Rec.). Il nous semble que, dans ce cas, le recours contentieux dirigé contre la prescription fait courir le délai à l'encontre de l'ensemble de la décision, qui a nécessairement été produite à cette occasion (V. pour un cas de connaissance indirecte : CE, 7 août 2008, E..., n° 288408, aux T.).

permettent, peut entreprendre de requalifier les conclusions comme dirigées contre l'ensemble de l'autorisation.

Mais encore faut-il que le requérant le souhaite. Car - et c'est là le second inconvénient - il ne peut en l'état obtenir l'annulation de la prescription sans faire tomber l'intégralité de l'autorisation, c'est-à-dire, trivialement, sans se tirer une balle dans le pied. L'administration peut certes être amenée, après annulation totale, à statuer de nouveau sur la demande, ce qui la conduira, toutes choses égales par ailleurs, à accorder l'autorisation sans la prescription illégale⁹. Mais, d'une part, aussi longtemps que l'instance est pendante, le titulaire peut hésiter à mettre en œuvre une autorisation dont il poursuit l'anéantissement. Ce alors même qu'il a pu obtenir en référé la suspension de l'exécution de la seule prescription, puisque le juge des référés tire de l'article L. 521-1 du code de justice administrative la possibilité de ne suspendre l'exécution que de certains effets d'une décision administrative. D'autre part, un changement de règle d'urbanisme intervenu entretemps est susceptible de faire obstacle à la délivrance de l'autorisation convoitée. Le mécanisme de cristallisation du cadre juridique prévu à l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ne s'applique en effet qu'en cas d'annulation d'un refus de permis ou d'une décision d'opposition à déclaration préalable¹⁰. Et il est en outre douteux que l'infortuné pétitionnaire puisse tirer un quelconque butin indemnitaire de sa victoire à la Pyrrhus, en raison de la sévérité de votre jurisprudence de Section L... du 29 septembre 1989 (n° 72331, au Rec.), qui voit dans le changement de réglementation d'urbanisme la cause adéquate des préjudices liés à l'impossibilité de mener à bien le projet. Sans compter que l'administration peut s'apercevoir, à la suite d'une nouvelle instruction, que le projet ne peut être autorisé pour un motif qu'elle avait initialement ignoré. Enfin, à supposer que l'intéressé obtienne le précieux titre après annulation, cette délivrance ouvrira une nouvelle fenêtre de tir aux tiers, ce qui, selon l'état du voisinage, peut être assez dissuasif.

Cet effet « château de cartes » qui s'attache à votre jurisprudence sur l'indivisibilité a été partiellement contrecarré par le législateur. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a reconnu au juge un pouvoir d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme, indépendamment d'une quelconque divisibilité. Vous avez jugé que cette prérogative, prévue à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, pouvait être utilisée par le juge « *dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet* » (CE, 1^{er} mars 2013, F... et autres, n° 350306, au Rec.).

⁹ Contrairement au cas de l'annulation d'un refus de permis, il ne nous semble pas que l'administration soit automatiquement re-saisie après annulation totale (CE, 18 janvier 1974, Ministre de l'agriculture c/ H..., n° 86296, aux T.). Ce point est certain lorsque le recours émane d'un tiers. On peut hésiter à considérer que la portée de la chose jugée soit différente lorsque le recours émane du titulaire, et que le juge puisse enjoindre à l'administration de délivrer le permis amputé de la prescription ou, à tout le moins, de réexaminer la demande dans un délai déterminé.

¹⁰ Les permis assortis de prescriptions spéciales sont clairement hors champ, alors que le texte envisage expressément l'éventualité que l'administration délivre après annulation une telle autorisation conditionnelle.

Mais ces dispositions¹¹ ont seulement été conçues pour sécuriser les autorisations d'urbanisme assaillies par les tiers. Elles ne jouent que lorsque le juge est saisi de conclusions dirigées contre un « permis »¹² et elles n'envisagent qu'une possibilité de régularisation par un permis modificatif, à la demande du titulaire du permis initial. Or ce dernier n'engagera pas une telle démarche après avoir obtenu l'annulation de la prescription dont il se plaint. Qui plus est, l'article L. 600-5 vise seulement à conférer un pouvoir nouveau au juge, sans prétendre modifier les règles de recevabilité des requêtes. C'est ce qui ressort de votre récent avis contentieux du 18 juin 2013, SCI Mounou et autres (n° 376113, au Rec.)¹³, qui juge que les modifications de cet article issues de l'ordonnance dite Labetoulle du 18 juillet 2013 sont immédiatement applicables aux instances en cours. Contrairement à ce que revendique Mme A..., ces dispositions ne sont donc pas directement mobilisables pour admettre la recevabilité de son recours. Vous noterez au passage que le champ d'application matériel de l'article L. 600-5 dans sa rédaction désormais en vigueur est circonscrit aux permis de construire, de démolir ou d'aménager, là où l'ancienne rédaction évoquait de manière ambiguë les « autorisations d'urbanisme ». Sauf à livrer une interprétation particulièrement constructive de la disposition, une décision de non-opposition à déclaration préalable, comme celle en cause en l'espèce, n'en relève pas ou, en tous cas, plus¹⁴.

La loi ne permet donc pas de répondre aux reproches que nous évoquions. Nous nous empressons d'ajouter qu'elle ne peut davantage s'interpréter comme manifestant une volonté du législateur de maintenir fermé le prétoire aux bénéficiaires désireux d'obtenir l'ablation d'une prescription qu'ils estiment injustifiée. Ce dernier s'est tout simplement concentré sur le problème prioritaire des recours des tiers. Il en résulte d'ailleurs un paradoxe : le bénéficiaire se trouve contraint de faire tomber l'intégralité de son permis de construire alors qu'un recours similaire introduit par un tiers, y compris – rêvons un instant - un voisin coopératif, ne conduirait le cas échéant qu'à l'ablation de la prescription, par application de l'article L. 600-5.

Nous ne pensons pas que les écueils que nous avons décrits puissent être contournés par le bénéficiaire lui-même. Il pourrait certes s'aviser d'« empocher » le permis, de déposer une

¹¹ Elles sont inspirées du rapport Pelletier de 2005 (*Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, janvier 2005).

¹² Il faut aussi que le vice n'affecte qu'« une partie du projet ». Mais même si une prescription du permis est davantage un ajout de l'administration qu'un élément du projet initial du pétitionnaire, elle fait corps avec le projet autorisé. Du point de vue des tiers, il n'y a aucune différence entre un permis assorti d'une prescription ou complété d'un permis modificatif « incorporant » la prescription. Vous pouvez ainsi, sans nul doute, faire jouer l'article L. 600-5 lorsqu'un tiers soutient à bon droit qu'une prescription d'un permis est illégale, afin d'éviter une annulation totale du permis.

¹³ Vous y avez estimé que l'article L. 600-5, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, dite « réforme Labetoulle », institue des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme et est dès lors, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours. L'ordonnance ayant eu pour effet, comme on va le voir tout de suite, de resserrer légèrement le champ d'application de l'article L. 600-5, vous n'auriez pu appliquer les règles nouvelles plus sévères aux décisions intervenues antérieurement à son entrée en vigueur si celles-ci avaient eu trait à la recevabilité des recours (CE, 11 juillet 2008, Association des amis des paysages bourganiauds, n° 313386, aux T.).

¹⁴ Nous ne sommes pas parvenu à identifier avec certitude la raison de cette restriction. Elle résulte probablement de l'idée que, par leur consistance limitée, les constructions soumises à déclaration préalable ne se prêtent pas à une annulation partielle ou, à tout le moins, n'appellent pas la mise en œuvre d'un dispositif relativement complexe.

demande de permis modificatif portant sur le point ayant fait l'objet de la prescription et d'attaquer le refus qui lui serait opposé, afin de circonscrire le débat contentieux à l'élément litigieux. Mais une telle initiative se heurterait à nos yeux à une autre solution d'irrecevabilité, à savoir une forclusion, car le refus de permis modificatif constituerait une décision purement confirmative de la prescription dont était assorti le permis initial non attaqué dans le délai de recours¹⁵.

Fondée sur une logique du « tout ou rien », votre jurisprudence place ainsi les pétitionnaires en fâcheuse posture. De fait, les recours pour excès de pouvoir des bénéficiaires contre leurs propres permis sont rarissimes. Le juge administratif y trouve certainement son compte sur le plan des statistiques. Pas sur celui de l'effectivité du contrôle juridictionnel et, partant, du respect de la légalité. Car nous n'excluons pas que l'administration soit tentée d'exploiter cette situation en imposant abusivement des prescriptions¹⁶. Et sans même se livrer à un tel procès d'intention, il est courant que le maire se borne à reprendre telles quelles les prescriptions figurant dans les avis des services consultés, de l'Architecte des bâtiments de France au service départemental d'incendie et de secours, sans qu'on soit bien certain qu'il ait préalablement expertisé leur bien-fondé. Sans doute ces prescriptions n'occasionnent-elles la plupart du temps que des désagréments limités pour le titulaire. Vous jugez en effet qu'une prescription ne peut être légalement imposée que si elle n'entraîne qu'une modification portant sur un point précis et limité et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet (CE, 5 mai 1972, O..., I. et D..., n° 78627, au Rec.)¹⁷. Mais elles sont parfois loin d'être anodines, tant en termes de conception du projet que de coût – sans être un professionnel du bâtiment, on perçoit assez bien ce qu'implique la mise en peinture de 110 fenêtres en PVC.

En définitive, la jurisprudence actuelle crée une forte incitation pour le titulaire d'une autorisation d'urbanisme convaincu de l'illégalité d'une prescription dont elle est assortie à mettre en œuvre la première en ignorant la seconde : en cas de contentieux civil ou pénal, il pourra faire valoir l'illégalité de la prescription devant le juge judiciaire ; étant précisé que, sur renvoi préjudiciel ciblé du juge civil, vous vous prononcez logiquement sur la légalité de la seule prescription, alors même que vous la considérez comme indivisible du reste du permis (CE, 17 février 1978, SCI « Les Floralies », n° 01204, au Rec.).

Nous avons bien conscience que l'ensemble de ces objections sent un peu le réchauffé. Nous ne vous aurions pas dérangé un vendredi après-midi pour le seul plaisir de vous les resservir, en comptant sur l'air du temps pour que votre jurisprudence évolue. Ce qui nous a conduit à le faire, c'est notre conviction que la jurisprudence sur l'indivisibilité des autorisations d'urbanisme ou, plus exactement, sur l'indissociabilité des prescriptions qui les accompagnent, et qui est censé justifier qu'on s'accommode des inconvénients précédemment mentionnés, ne repose pas sur une logique imparable.

*

¹⁵ V. en ce sens la Chronique de F. Tiberghien et B. Lasserre à l'AJDA 1982, p. 72.

¹⁶ V. en ce sens l'ancien fascicule Permis de construire (451-1) du Pr Liet-Veaux, août 1986, n° 305, p. 29, cité par M. Staub in *L'indivisibilité en droit administratif*, n° 504, p. 434, note 122.

¹⁷ CE, 7 novembre 1973, K..., n° 85237, au Rec. ; CE, 27 juillet 1979, Ministre de l'Équipement c/ U..., n° 04274, au Rec.

En matière d'indivisibilité des actes administratifs unilatéraux, le juge privilégie, vous le savez, une **approche objective**¹⁸. Le test de divisibilité s'attache à la viabilité du résultat d'une annulation partielle¹⁹. Pour citer la Chronique du Centre de documentation sur la décision d'Assemblée du 20 novembre 1981, Association pour la protection de la vallée d'Ubaye (n° 20710, au Rec., aux conclusions lumineuses du Président Genevois), qui a clairement consacré cette approche, (p. 74), le juge « *se demande simplement si un acte privé de certaines de ses dispositions conserve encore sa raison d'être, son architecture, sa finalité, son équilibre, sa portée pratique...* »²⁰. S'il trouve son terrain d'élection dans le contentieux des actes réglementaires, la jurisprudence montre qu'il ne lui est pas propre²¹.

Lorsqu'un même acte renferme en réalité des décisions multiples, qui auraient pu donner lieu à l'édition d'actes formellement distincts, l'approche objective ne soulève pas de difficulté. L'annulation de chaque décision peut être demandée et prononcée de manière autonome. Tel est le cas, en matière d'urbanisme :

- de la fixation de l'alignement figurant dans un permis²² ;
- du refus d'édifier certaines constructions alors que d'autres sont autorisées²³ ;
- ou encore des éléments d'un projet de construction qui auraient pu faire l'objet d'une autorisation autonome, soit parce qu'ils ne forment pas un ensemble immobilier unique²⁴ avec les autres composantes du projet (CE, Section, 16 février 1979, SCI « Cap Naïo », n° 03646, au Rec.²⁵), soit parce que ces éléments présentent une vocation fonctionnelle autonome et que l'ampleur et la complexité du projet auraient légalement justifié la délivrance d'un permis propre (décision F... précitée – n° 350306)²⁶.

¹⁸ A la différence des actes contractuels, pour lesquels le juge examine si la clause litigieuse a joué un rôle déterminant dans la commune intention des parties, sans préjudice de la divisibilité de principe des clauses réglementaires (CE, Ass., 10 juillet 1995, C..., n° 138536, au Rec.).

¹⁹ A cet égard, vous n'opérez pas de distinction entre l'hypothèse de l'annulation d'une disposition restrictive (qui a pour effet d'élargir la portée de l'acte amputé) et celle de l'annulation d'une disposition extensive (qui a pour effet de cantonner l'application de l'acte amputé à des hypothèses plus réduites que celles initialement visées). En témoigne par exemple la décision du 11 février 1976, SA « Transports rapides automobiles » (n° 94701, au Rec.), qui annule une disposition d'une autorisation limitant sa durée de validité.

²⁰ Ce raisonnement vous a par exemple conduit à rompre avec le principe d'indivisibilité des arrêtés approuvant les conventions médicales (V. votre décision de Section du 14 avril 1999, Syndicat des médecins libéraux et CSMF, n° 202605-203623, au Rec.).

²¹ V. la même décision du 11 février 1976, SA « Transports rapides automobiles », n° 94701, au Rec., préc. note 21.

²² CE, 28 avril 1989, T..., n° 64788, aux T.

²³ CE, 16 janvier 1970, U..., n° 75776, au Rec. p. 30 ; CE, 4 janvier 1985, SCI Résidence du Port, n° 47248, au Rec.

²⁴ V. pour le critère de l'ensemble immobilier unique, votre décision de Section Commune de Grenoble du 17 juillet 2009, n° 301615, au Rec.

²⁵ V. aussi : CE, 2 février 1979, Consorts V..., n° 5808, au Rec. La décision de Section du 16 janvier 1970, W... (Rec. p. 31), avait déjà reconnu une divisibilité du permis de construire, mais dans le cas particulier d'un groupe de constructions à cheval sur deux communes. Et pour une illustration : CE, 18 février 2005, X..., n° 261171.

²⁶ On peut aussi citer le permis en tant qu'il a été délivré à l'un des pétitionnaires, en cas de demande conjointe (CE, 14 octobre 2009, Commune de Messanges, n° 297727, aux T.).

Lorsque l'acte présente une certaine unité, en revanche, l'annulation partielle ouvre la voie à une forme de mutilation, au risque sinon au point de trahir les intentions de son auteur. Le juge de l'excès de pouvoir emprunte certains habits du juge de la réformation sans pouvoir endosser la panoplie complète et, en particulier, sans pouvoir substituer sa propre décision à celle de l'administration, comme le fait, par exemple, le juge-administrateur du plein contentieux des installations classées. **C'est pour respecter le pouvoir d'appréciation globale dont a fait usage l'autorité administrative en prenant une décision unique** que le juge se refuse à un maniement par trop impressionniste de la gomme²⁷ et oppose l'indivisibilité de l'acte attaqué²⁸. Il nous semble à cet égard qu'il convient de distinguer deux hypothèses.

La première, dont il ne sera plus question par la suite, est celle de **l'indivisibilité inhérente à l'objet de l'acte, parce que les éléments qui le composent sont matériellement interdépendants**. Citons parmi d'innombrables exemples²⁹ les concours³⁰, le redécoupage des cantons au sein d'un ensemble donné³¹, que vous connaissez bien, ou plus récemment, la classification des emplois d'une chambre de commerce et d'industrie les uns par rapport aux autres (CE, 19 novembre 2014, CCI de Rennes, n° 361270, aux T.)³².

La seconde hypothèse, qui nous intéresse davantage, est celle dans laquelle **les différents éléments de l'acte entretiennent seulement un lien de dépendance juridique ou psychologique**. Juridique, lorsqu'un élément a pour objet d'assurer la légalité du tout ; psychologique – pour reprendre la formule du Président Laurent dans ses conclusions sur l'affaire de Section Thévenot et Saumont de 1954³³, lorsque, dans l'exercice de son pouvoir

²⁷ La gomme se fait crayon – ce que les juges Britanniques appellent le « crayon bleu » (V. M. Staub, L'indivisibilité en droit administratif, Thèse LGDJ, p. 399)

²⁸ A l'inverse, lorsque l'annulation partielle ne conduit pas le juge à substituer sa propre appréciation à celle de l'administration, l'indivisibilité est reconnue (V. pour une formulation explicite : CE, 30 juin 1989, Ville de Paris et Bureau d'aide sociale de Paris c/ L..., n° 78113, au Rec.).

²⁹ Tel est le cas des décisions de remembrement en tant qu'elles concernent l'ensemble des biens d'un même propriétaire, dès lors que la réattribution à un propriétaire des parcelles exclues de son lot entraîne nécessairement une révision de l'ensemble des apports et des attributions de l'intéressé (CE, Sect., 10 décembre 1971, Q..., n° 82205, au Rec.).

³⁰ Présentent ainsi un caractère indivisible la liste des candidats ayant vocation à être inscrits sur un tableau d'avancement à l'issue des épreuves d'un examen professionnel, parce que le jury se fonde sur une appréciation des aptitudes de l'ensemble des candidats (CE, 21 juillet 2006, I..., n° 267853, aux T.) ou encore un tableau d'avancement comportant un nombre maximum d'agents présente un caractère indivisible, de sorte qu'un agent ne peut demander son annulation en tant qu'il n'y figure pas (CE, 27 avril 2011, R..., n° 326936, aux T.).

³¹ CE, Ass., 21 janvier 2004, Guinde et Département des Bouches-du-Rhône, n° 255375-255565, au Rec. ; citons aussi, dans un autre registre, l'indivisibilité de l'attribution des sièges dans un scrutin à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (CE, Sect., 7 mai 1993, Elections régionales dans le département des Vosges, n° 135965, au Rec.).

³² Vos 9^{ème} et 10^{ème} sous-sections réunies ont relevé de manière pédagogique que « *compte tenu du caractère relatif du classement des emplois les uns par rapport aux autres, une modification du classement de l'un d'entre eux impliquerait nécessairement de procéder au réexamen du classement des autres emplois classés en tenant compte de cet emploi* »

³³ Vous avez qualifié de tout indivisible « dans les circonstances de l'espèce » la décision de principe de muter des agents d'un service voué à la suppression dans un service existant et la précision selon laquelle les mutations pourraient être différées jusqu'à suppression effective du service (CE, Section, 2 avril 1954, Thévenot et Saumont, n° 21325-21326, au Rec.). L'administration a entendu conditionner

d'appréciation, l'administration a entendu subordonner le principe de sa décision à certaines prescriptions ou réserves, sans lesquelles elle ne l'aurait pas prise.

Les « décisions administratives conditionnelles » et, en particulier, les autorisations conditionnelles, illustrent cette hypothèse. La jurisprudence tend à postuler leur indivisibilité en présumant que l'administration n'aurait pas pris la décision sans l'assortir de la condition. Celle-ci est réputée être le support nécessaire de l'autorisation³⁴. Sa légalité ne pourrait donc être débattue qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre l'autorisation dans son entier et son illégalité emporterait l'annulation du tout³⁵.

En vérité, ce raisonnement n'a jamais eu une portée générale. D'abord, parce que vous reconnaissez une certaine latitude, en opportunité, pour décerner ou écarter la qualification de « conditions ». C'est ainsi que les participations d'urbanisme, qui étaient traditionnellement regardées comme indivisibles du permis de construire, en tant que contreparties de sa délivrance, ont par la suite été analysées comme de simples conséquences de celle-ci et en ont été juridiquement dissociées (CE, Section, 13 novembre 1981, P..., n° 16504, au Rec. et ses suites³⁶). Les cessions gratuites de terrain ont subi le même sort³⁷. Comme l'indiquait Emmanuel Guillaume dans ses conclusions sur votre décision de Section Ministre de l'urbanisme du 12 février 1988 (n° 46403-460406-46449-46467, au Rec.), qui a étendu la jurisprudence P..., vous avez fait à chaque fois une entorse à la théorie de l'indivisibilité dans l'intérêt d'une « *bonne administration de l'urbanisme* », pour combattre les pratiques de pressions financières exercées sur le constructeur.

Ensuite et surtout, vous admettez la divisibilité de véritables conditions posées à l'octroi d'une autorisation mais illégales dans leur objet ou leur principe même. Tel est le cas, entre autres exemples, d'une autorisation de transfert d'activité d'un établissement de santé à un autre, subordonnée à la suppression de certains lits, condition qu'aucun texte ne prévoyait dans son principe (CE, 11 juin 1993, SA « Clinique de Clémentville » et SA « Clinique Les Glycines », n° 91469, aux T.)³⁸, ou de l'autorisation de fusion d'établissements de crédit

l'un à l'autre alors qu'elle n'était pas tenue décider d'une mutation ni de l'assortir de cette condition. Le Président Laurent qualifiait ainsi la décision de « psychologiquement indivisible ».

³⁴ Pour citer les conclusions du Président Labetoulle sur l'affaire P... de 1981 : « *c'est dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation globale que, par une décision unique, l'administration accorde l'autorisation et subordonne celle-ci à telle ou telle condition ; la condition est un support de l'autorisation ; on ne peut contester la première sans remettre en cause la seconde* ».

³⁵ V. pour une réaffirmation nette : CE, 24 mai 2006, Association pour la promotion des soy foods – SOJAXA, n° 275363, au Rec. ; V. aussi CE, 3 février 1988, SCI des 128-130 Cours Berriat, n° 70566, aux T., à propos d'une subvention ; pour l'autorisation d'ouverture d'une pharmacie mutualiste : CE, 9 janvier 1980, Ministre de la santé c/ Union mutualiste de Seine-Maritime, T. p. 844 ; une autorisation d'utilisation de l'énergie d'une rivière : CE, 25 mai 1994, SA Papeteries Philippe Berges, T. p. 955 ; ou des conditions dont est assortie une autorisation d'exploiter une carrière : CE, 1^{er} juillet 1981, SA Carrières Chalumeau et autres, p. 293.

³⁶ V. aussi CE, 20 octobre 1982, SA Immobilière et touristique de Saint-Gaudens, n° 34287, aux T. CE, 8 octobre 1993, District urbain de l'agglomération alençonnaise, n° 61621, au Rec. L'article L. 332-7 du code de l'urbanisme a par la suite conféré une portée générale à cette ligne jurisprudentielle.

³⁷ CE, Sect., 8 février 1985, R'..., n° 40184, au Rec.

³⁸ V. à propos d'une autorisation d'exploitation d'un service de transport assortie d'une limitation dans le temps de sa validité qu'aucune loi ne prévoyait dans son principe (CE, 11 février 1976, SA « Transports rapides automobiles », n° 94701, au Rec.) ; pour la fixation d'une durée inférieure à celle

subordonnée à une condition touchant au droit des concentrations, qui ne relève pas de la compétence du CECEI (CE, Ass., 16 mai 2003, Fédération des employés et cadres (CGT-FO) et autres, n° 255482, au Rec., Chron. F. Donnat et D. Casas, AJDA 2003, p. 1330). Et dans le domaine de l'urbanisme, vous avez de très longue date regardé comme divisibles des prescriptions étrangères aux « *intérêts que l'institution du permis de bâtir a pour but de sauvegarder* » (CE, Section, 1^{er} mai 1942, Consorts Simon Le Bertre, n° 64047, au Rec. p. 138³⁹). Entachée d'une illégalité « par nature », la condition ou la prescription est, cette fois, présumée ne plus être le support nécessaire de l'autorisation : elle en est un passager clandestin.

A travers ces hypothèses extrêmes, on voit bien que l'indivisibilité n'est pas une donnée inhérente à la nature de l'acte conditionnel, mais qu'il y a place pour un examen au cas par cas du point de savoir si la condition constitue bel et bien le support nécessaire de la décision.

L'Assemblée du contentieux a récemment ouvert la voie à cette casuistique dans sa décision du 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision (M6) (n° 363978, au Rec., et aux conclusions conformes et limpides de notre collègue Vincent Daumas). Saisie du recours d'un tiers contre un agrément délivré par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, elle a constaté que ce dernier était illégal en ce qu'il ne contenait pas certains engagements équivalents à une condition. L'Assemblée a alors indiqué qu'une annulation de la délibération pour ce motif impliquerait que le CSA se prononce sur la nécessité d'ajouter cette condition et ses modalités, compte tenu de la situation de droit et de fait à la date à laquelle il se prononcerait. Puis elle a recherché, par un raisonnement emprunté à la jurisprudence Dame Perrot, s'il résultait de l'instruction qu'un tel réexamen serait ou non susceptible de remettre en cause le principe de l'agrément. Répondant par la négative, elle s'est bornée à prononcer une annulation « en tant que ne pas ». Soucieuse de sécuriser juridiquement les agréments du CSA, l'Assemblée a ainsi remédié prétoriquement à l'absence, en la matière, de pouvoir d'annulation partielle équivalent à celui que confère l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme au juge du permis de construire. Elle est même allée au-delà puisqu'il ne s'agissait pas de retrancher une condition figurant dans la décision, mais de permettre à l'administration d'en ajouter une.

Nous ne voyons aucune raison de ne pas étendre cette solution d'annulation partielle aux recours des bénéficiaires contre les autorisations d'urbanisme. La seule circonstance, mise en avant par la décision de Section de 1962, selon laquelle l'administration disposerait d'un pouvoir d'appréciation quant au nombre et à la nature des clauses dont elle pourrait assortir le permis de construire qu'elle délivre n'implique pas nécessairement qu'elle l'aurait refusé en l'absence de telle ou telle clause. Cette explicitation ne figure d'ailleurs plus dans les décisions postérieures, et vous avez au contraire neutralisé explicitement cet argument lorsque vous avez admis la divisibilité des participations d'aménagement, « *alors même que l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la nature et au montant des participations exigibles* » (V. la décision de Section précitée du 12 février 1988).

La transposition de la solution d'Assemblée s'impose tout particulièrement dans le cas où l'administration se prononce sur une autorisation dont l'obtention constitue un droit pour les

prévue par les textes : CE, 22 novembre 2000, Association Greenpeace et autres, n° 194348 et a., au Rec.

³⁹ Sur les lotissements : CE, Section, 12 novembre 1937, Société immobilière du Vert-Galant, n° 38657, Rec. p. 925 ; sur les changements d'affectation de locaux : CE, 6 janvier 1954, Angeras, n° 8966, Rec. p. 8

personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir, sous votre contrôle normal. Il importe peu, alors, que l'administration ait entendu, subjectivement, subordonner sa délivrance au respect de telle ou telle condition, c'est-à-dire qu'il existe un lien de dépendance psychologique. Ce qui compte, c'est que la condition soit objectivement requise dans son principe pour assurer la légalité de l'autorisation, c'est-à-dire que l'existence d'un lien de dépendance juridique soit avérée. Autrement dit, la divisibilité de la prescription dépend en partie de sa légalité. Tel est le cas des prescriptions spéciales prévues par le code de l'urbanisme. Contrairement à ce que laisse entendre la décision de 1962, elles ne présentent pas un caractère discrétionnaire ; elles ne peuvent être imposées que si et dans la mesure où elles assurent la conformité des travaux projetés à la règle d'urbanisme⁴⁰. **Si la prescription n'était pas requise, parce que le projet du pétitionnaire était parfaitement légal sur le point modifié, elle n'avait pas à être édictée, et on ne voit pas pour quelle raison vous vous refuseriez à l'annuler seule, en permettant au pétitionnaire de bénéficier de l'autorisation « sèche » à laquelle il était en droit de prétendre dès l'origine.**

Lorsque la prescription est nécessaire dans son principe pour assurer la légalité de l'autorisation, le lien d'indivisibilité est en revanche avéré. Pour autant, ce lien n'implique pas une annulation totale si la prescription est illégale dans ses modalités - soit pour des raisons de forme ou de procédure, soit parce qu'au fond, elle est inadaptée ou excessive. Ce lien appelle seulement, comme dans le précédent d'Assemblée, un renvoi à l'administration pour qu'elle se re-prononce sur ce seul point, afin d'éviter que l'annulation partielle munisse l'intéressé d'une autorisation tout aussi illégale, sinon davantage, que l'autorisation conditionnelle qui lui avait été délivrée. Dans ce cas, le juge devrait annuler la prescription et préciser, au titre des obligations qui résultent de sa décision ou de l'injonction qui lui est demandée, qu'il appartient à l'administration de compléter l'autorisation ou de réexaminer la question dans un délai qu'il fixe.

Il n'en va différemment que lorsqu'aucune prescription légale ne serait de nature à assurer la légalité de l'autorisation sur le point litigieux. Soit parce que, pour des raisons techniques⁴¹ ou juridiques, le projet de construction n'est pas régularisable sur ce point ; soit parce que la prescription emporterait une modification excessive du projet initial et excéderait ainsi ce qu'autorise la jurisprudence déjà mentionnée. Dans ce cas, c'est le principe même de l'autorisation qui est en cause à travers le débat sur la prescription. C'est donc son annulation totale qui devrait être prononcée⁴².

Il n'existe donc pas d'obstacle de principe à une annulation limitée à la seule prescription lorsque le bénéficiaire a pris soin d'attaquer l'autorisation dans son entier.

⁴⁰ Sans être très tranchée, la jurisprudence tend à considérer en outre que l'administration ne peut légalement refuser un permis dans un cas où sa légalité aurait pu être assurée par de simples prescriptions : CE, 12 mai 1989, *Ministre de l'équipement et du logement c/ SCI « Azur Parc »* et autres ; n° 96665 ; CE, 9 juillet 2010, *V...*, n° 304463.

⁴¹ CE, 12 mai 1993, *Epoux B...*, n° 124936, aux T., à propos d'une prescription irréalisable.

⁴² Ce raisonnement apparaît transposable dans son principe à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration. Mais plus elle est libre dans le choix de prendre la mesure elle-même, plus il sera difficile d'affirmer que l'amputation de la décision resterait sans incidence sur son principe. La plupart du temps, le juge en sera donc réduit à constater qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision sans la condition.

La configuration contentieuse qui vous est soumise aujourd'hui est toutefois différente. C'est celle dans laquelle l'intéressé circonscrit lui-même ses conclusions à la prescription. La question n'est plus celle de la possibilité d'une annulation partielle, mais celle de l'admissibilité du recours partiel. Elle soulève une double difficulté. D'une part, le juge devrait s'interroger, dès le stade de la recevabilité, sur l'indivisibilité, donc sur le point de savoir si la prescription était nécessaire et, le cas échéant, si un réexamen après annulation pourrait impliquer une remise en cause du principe même de l'autorisation. Il y aurait là une fâcheuse inversion de l'ordre logique d'examen des questions. D'autre part, le requérant pourrait s'aviser de demander l'annulation de la prescription en invoquant un moyen qui aurait emporté la censure de l'ensemble de l'autorisation si ses conclusions avaient porté sur la totalité de l'acte⁴³.

Au vu de ces inconvénients, vous pourriez vous résigner à maintenir l'exigence d'un recours portant sur l'ensemble de l'autorisation, tout en acceptant dans ce cadre de procéder à une annulation de la seule prescription viciée. **C'est à notre avis le pas minimal que vous devriez accomplir pour atténuer la vulnérabilité dans laquelle le titulaire de l'autorisation est placé.**

Mais comme l'appelle de ses vœux une partie au moins de la doctrine⁴⁴, **nous vous proposons d'allonger la foulée en admettant par principe la recevabilité du recours du bénéficiaire contre la seule prescription.** Pour une raison logique, d'abord : vous ne pouvez continuer à postuler que la prescription est indivisible de l'autorisation lorsque le recours est circonscrit à la première, alors que, saisi d'un recours contre l'ensemble de l'autorisation, vous auriez pu n'annuler qu'elle. L'irrecevabilité du recours contre la seule prescription ne pourrait être qu'une irrecevabilité *ad hoc*, de principe sinon de confort pour le juge. Pour une raison pratique ensuite : c'est que le pas minimal que nous envisagions laisse sans réponse le premier reproche que nous adressions à la jurisprudence actuelle, qui est de contraindre les bénéficiaires à attaquer leur propre autorisation. Cette évolution de jurisprudence nous paraît possible, moyennant un minimum de créativité contentieuse permettant de parer aux inconvénients identifiés⁴⁵.

Cette créativité s'exprime essentiellement dans la délimitation du débat contentieux, qu'il convient de circonscire à la prescription attaquée :

⁴³ Se pose dans le même esprit la question du sort des moyens d'ordre public qui auraient justifié l'annulation totale de la décision.

⁴⁴ V. not. G. Godfrin, Le statut contentieux des prescriptions assortissant une autorisation d'urbanisme, Construction - Urbanisme n° 9, Septembre 2006, comm. 202 : « *Il serait heureux que la loi ou, à défaut, la jurisprudence, reconnaisse de manière générale la possibilité pour le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme de demander l'annulation de tout ou partie des prescriptions assortissant l'autorisation* ». Et pour un appel au législateur : J.-P. Gilli, *Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve*, AJDA 1995, p. 355.

⁴⁵ Précisons, au titre des « questions liminaires », que, si l'autorisation en cause a par ailleurs été attaquée par un tiers, il convient logiquement de purger préalablement ce contentieux avant d'examiner le recours ciblé du bénéficiaire. En outre, ce recours sera privé d'objet si, en cours d'instance, une autorisation modificative est définitivement accordée, qui rend sans objet la prescription. Par ailleurs, le recours ne sera recevable que s'il s'agit bien d'une prescription : un simple rappel des obligations légales ou une information, qui se rencontre fréquemment dans les autorisations d'urbanisme, ne fait pas grief (V. CE, 18 décembre 1992, F..., n° 98403 ; et distinguant entre prescription et simple rappel des obligations légales : CE, 29 décembre 1995, Association Espace Benoît Suzer et Foucaut, n° 121516).

- D'une part, **le requérant ne pourrait utilement se prévaloir que des vices propres dont la prescription est entachée**⁴⁶. Il ne pourrait arguer pour les besoins de la cause d'une illégalité affectant dans son ensemble le projet qu'il a été autorisé à réaliser, qu'il s'agisse, par exemple, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence des mentions prescrites par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000⁴⁷ ou de la méconnaissance du PLU. Le permis de construire comme la décision de non-opposition créent des droits au profit de leur titulaire, mais pas au point que ce dernier puisse se prévaloir de leur illégalité au contentieux. Concrètement, l'essentiel du débat porterait sur le bien-fondé de la prescription, ce qui est heureux. L'absence de motivation exigée par les articles L. 424-3 et R. 424-5 du code de l'urbanisme à l'appui des prescriptions pourrait certes lui être utilement reprochée, mais vous admettez en général que la prescription se suffise à elle-même⁴⁸. Les vices de procédure, quant à eux, seraient rares⁴⁹. En tout état de cause, le juge devrait se prononcer à peine d'irrégularité de sa décision sur l'ensemble des moyens opérants soulevés par le requérant, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme⁵⁰. Nous avons conscience qu'un tel cantonnement des moyens invocables en excès de pouvoir serait assez novateur. Mais d'une part, il serait tout à fait cohérent avec l'objet du litige tel qu'il a été circonscrit par le requérant lui-même. Et d'autre part, vous ne feriez que vous inspirer modestement des audaces du contentieux contractuel, qui vous conduit dans certaines configurations à rechercher si le vice allégué est en rapport direct avec l'intérêt lésé dont le requérant se prévaut (V. not. CE, Ass., 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, au Rec.⁵¹).

- D'autre part, et symétriquement, **l'administration ne pourrait utilement se prévaloir de ce qu'elle aurait pu ou dû rejeter purement et simplement la demande dont elle était saisie pour un motif étranger à la prescription litigieuse**. Ce faisant, elle se prévaudrait de sa propre turpitude et, plus précisément, remettrait en

⁴⁶ Corrélativement, le juge n'aurait pas à soulever d'office un moyen qui aurait emporté l'annulation de la totalité de l'autorisation si celle-ci avait été attaquée.

⁴⁷ CE, 11 mars 2009, Commune d'Auvers-sur-Oise, n° 307656, aux T.

⁴⁸ V. not. CE, 4 janvier 1985, Société Serdi et autres, n° 41301, au Rec. ; CE, 17 juin 1996, SARL Scierie du Ternois et autres, n° 108304, aux T. Il nous semble que seules des prescriptions atypiques, rédigées en des termes ambiguës ou dont on ignore, à leur lecture, si elles relèvent de prescriptions esthétiques ou techniques pourraient se voir reprocher une insuffisance de motivation (V. sur ce dernier point : CE, 12 novembre 1969, Ministre de l'équipement et du logement c/ B..., n° 77718, au Rec. p. 483, éclairée par les conclusions de M. Morisot).

⁴⁹ L'incomplétude du dossier de demande, dont la cause juridique reste mal déterminée en jurisprudence (V. pour un rattachement à la légalité interne : CE, 9 décembre 1992, R..., n° 90058, aux T. ; inversement : CE, 16 juin 2004, Sté Laboratoire de biologie Végétale Yves Rocher, n° 254172-264448, aux T. sur un autre point), ne nous paraît pas pouvoir justifier l'annulation partielle. D'abord, il est peu probable (voire inacceptable !), que le requérant se prévale des insuffisances de sa propre demande pour contester la prescription ; ensuite, il n'est pas évident qu'une prescription, imposée par l'administration, puisse être entachée d'illégalité en raison de l'incomplétude du dossier du pétitionnaire...

⁵⁰ Cet article écarte en effet la règle de l'économie de moyens en cas d'annulation pour excès de pouvoir d'un « acte intervenu en matière d'urbanisme ». Il s'applique y compris en cas d'annulation partielle d'un permis de construire (V. par ex. : CE, 17 juillet 2013, SFR et autres, n° 350380-350381-350397-350403, aux T. sur un autre point). L'annulation d'une prescription entre sans difficulté dans ce cadre.

⁵¹ V. aussi CE, Section, 3 octobre 2008, Syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur Est de la Sarthe (SMIRGEOMES), n° 305420, au Rec.

cause la règle selon laquelle les autorités administratives ne peuvent se prévaloir de l'illégalité des décisions individuelles illégales tant qu'elles n'ont pas été rapportées, abrogées ou annulées (CE, Sect., 16 décembre 2005, L..., n° 274545, au Rec.⁵²). Rappelons au passage que l'administration dispose d'un délai de 3 mois pour retirer un permis illégal et, depuis la loi ALUR, la décision de non-opposition à déclaration préalable illégale (art. L. 424-5). Au-delà de cette justification d'inspiration morale, ce n'est pas parce que l'autorisation est affectée d'une illégalité sur un point que le juge devrait fermer les yeux sur une prescription qui en introduit une autre.

Lorsqu'un moyen au moins sera fondé, le mode d'emploi précédemment décrit en cas de demande d'annulation totale pourra être appliqué moyennant adaptation. Ceci conduit à distinguer schématiquement 3 cas de figure :

- **Le premier cas de figure est celui dans lequel il apparaît qu'aucune prescription ne pouvait être légalement imposée** : celle qui l'a été sera alors annulée purement et simplement ;

- **Le deuxième cas de figure couvre les hypothèses dans lesquelles une prescription pouvait et, le cas échéant, devait être imposée, mais celle qui l'a été est illégale dans ses modalités.** Le cas de figure le plus pur est celui des prescriptions destinées à assurer la conformité du projet à la règle d'urbanisme. Dans ce cas, l'absence d'une prescription nécessaire est illégale. Le juge doit alors renvoyer à l'administration le soin d'y substituer une nouvelle prescription, laquelle n'est pas divisible de l'autorisation elle-même. Il existe toutefois des prescriptions qui, selon les règles du PLU, peuvent être imposées alors même que le projet initial est parfaitement légal. Elles témoignent alors d'une certaine marge d'appréciation reconnue à l'administration, qui trouve sa limite dans le contrôle restreint opéré par le juge sur l'abstention de cette dernière à faire usage de la faculté qui lui est offerte. Logiquement, l'administration ne devrait être re-saisie que dans le cas où l'absence de prescription entacherait sa décision d'erreur manifeste d'appréciation. Il nous semble toutefois préférable, par souci de simplicité et afin de ménager les intérêts de l'administration, de considérer que celle-ci doit en toute hypothèse être re-saisie pour apprécier s'il y a lieu d'imposer une nouvelle prescription, légalement édictée⁵³.

Dans ce deuxième cas de figure, l'autorisation ne pourra être légalement mise en œuvre tant qu'elle n'aura pas été complétée par l'administration ou, plus précisément, le titulaire ne pourra entreprendre aucuns travaux de nature à compromettre l'issue de ce

⁵² CE, Sect., 18 mai 1973, Ville de Cayenne, n° 78734 et s., au Rec. ; CE, Sect., 29 novembre 2002, AP-HM, n° 223027, au Rec.

⁵³ Dans ce cas de figure peut surgir une difficulté lorsque la prescription a été prise par une autorité incompétente – classiquement, le maire au lieu du préfet. Il ne s'agirait pas d'un vice propre de la prescription, de sorte que le moyen serait inopérant. Mais, dans le 2^{ème} cas de figure précédemment mentionné, se poserait la question de savoir vers quelle autorité le requérant devrait être renvoyé pour que l'autorisation soit complétée. Il nous semble que le principe de légalité impose de redonner la main à l'autorité compétente, de la même façon qu'une annulation partielle fondée sur l'incompétence de l'auteur de l'acte peut conduire, en application de l'article L. 600-5, à ce que l'acte soit régularisé par une autre administration que celle qui avait pris la décision (CE, 27 novembre 2013, Association Bois Guillaume Réflexion, n° 358765, aux T.).

réexamen⁵⁴. Dans le cas où l'administration tarderait à se re-prononcer, le titulaire aurait donc tout intérêt à actionner les voies de droit permettant la pleine exécution de la décision. Précisons que le délai de péremption est suspendu pendant l'instance, en application de l'article R. 424-19 du code de l'urbanisme, et qu'aucune caducité ne peut frapper l'autorisation lorsque l'inexécution des travaux est imputable au fait de l'administration (CE, 30 juillet 2003, Ministre de l'équipement c/ T..., n° 255368, aux T.). La décision modificative délivrée par l'administration en exécution de la décision suivra les règles de droit commun, à l'instar du permis modificatif délivré à la suite d'une annulation partielle fondée sur l'article L. 600-5. Le délai de recours pour les tiers⁵⁵ ne courra ainsi qu'à compter de l'affichage de la décision modificative (art. R. 600-2).

• **Dans le troisième et dernier cas de figure, le projet n'était pas légal sur le point litigieux mais sa régularisation n'est pas légalement possible par le biais d'une prescription.** Il faut cette fois imaginer une alternative à l'annulation totale qui ne peut être prononcée en raison de la règle de l'*ultra petita*. On pourrait songer à annuler la prescription, à charge pour l'administration d'examiner si une prescription légalement imposée serait de nature à rendre la construction plus conforme à la règle d'urbanisme sur le point litigieux, selon un raisonnement emprunté à votre jurisprudence de Section S... du 27 mai 1988 (n° 79530, au Rec.). Mais nous craignons que cette construction n'aboutisse à une impasse ou, à tout le moins, à d'importantes difficultés opérationnelles. Il nous paraît préférable de considérer que la demande d'annulation ne peut, dans ce cas, être accueillie. Si l'administration avait été consciente de l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait d'imposer la condition, elle aurait refusé l'autorisation. On retrouve ici, sous une autre forme et à un stade aval, la solution d'irrecevabilité qui devrait être opposée si l'examen de la divisibilité était intervenue en amont.

Nous ne sous-estimons pas la complexité de la construction proposée. Elle pourrait légitimement vous faire hésiter à nous suivre. Pour vous en convaincre, d'aucuns en appelleraient à un « sens de l'histoire » qui justifierait un inéluctable approfondissement de l'office du juge de l'excès de pouvoir et dont les multiples novations de ces dernières années seraient le témoignage. Citons, pêle-mêle, la substitution de motifs, la modulation dans le temps des effets des annulations contentieuses, la jurisprudence Danthony et, dans le contentieux de l'urbanisme, la jurisprudence Fontaine de Villiers⁵⁶). N'étant pas convaincu que l'histoire ait ou doive avoir un sens unique, notre ambition est, plus modestement, de rééquilibrer les rapports entre le titulaire de l'autorisation d'urbanisme et l'administration qui la délivre et, *in fine*, de promouvoir une « *bonne administration de l'urbanisme* », pour reprendre l'expression déjà citée.

⁵⁴ Si la prescription dont est assorti le permis de construire une maison porte simplement sur la couleur des volets, le titulaire pourra à l'évidence édifier le bâtiment ... et seulement retenir le pinceau aussi longtemps que l'administration ne se sera pas prononcée sur le coloris des volets.

⁵⁵ Ces derniers n'auront intérêt pour agir qu'en tant que la prescription leur fait grief. Si cette prescription concerne l'aspect extérieur de la façade sur cour alors que le voisin quérulent n'a vue que sur la façade sur rue, il ne sera pas recevable à demander l'annulation de la décision modificative portant sur la seule prescription.

⁵⁶ CE, 2 février 2004, SCI La fontaine de Villiers, n° 238315, aux T.

Une dernière précision s'impose : si vous entérinez l'ouverture de cette nouvelle voie de droit, vous devrez, nous semble-t-il, fermer celle du recours en annulation contre l'autorisation d'urbanisme dans son ensemble, faute d'intérêt pour agir du bénéficiaire. Saisi d'un tel recours, le juge devra circonscrire les conclusions recevables à la seule prescription incriminée, de sorte qu'il n'y a pas matière à modulation dans le temps du revirement proposé. Vous pourriez objecter que les restrictions que nous proposons d'apporter, notamment quant au champ des moyens invocables, pourraient justifier de laisser cette faculté ouverte au requérant courageux ou masochiste, en tous cas prêt à courir le risque de faire tomber son autorisation pour rebattre complètement les cartes. Mais nous pensons à l'examen qu'il s'agirait d'une fausse fenêtre. Dans le cas, par exemple, où il s'aviserait que l'autorité qui a délivré le permis n'était pas compétente, il pourrait adresser sa demande ou sa déclaration à celle qu'il estime compétente. De même, plutôt que de faire valoir devant le juge qu'aucune prescription légale ne peut régulariser son autorisation, il présentera un projet modifié.

*

Si vous nous suivez, vous devrez vous interroger sur l'applicabilité de deux obligations procédurales posées par le code de l'urbanisme, et dont la commune se prévaut à l'appui d'autres fins de non-recevoir.

La première est tirée de l'absence de notification du recours contentieux à la commune. L'article R. 600-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de recours contre un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis de construire, l'auteur du recours doit, à peine d'irrecevabilité, le notifier à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation.

Cette exigence a été initialement introduite dans le code de l'urbanisme par le législateur afin d'éviter que les propriétaires entreprennent des travaux dans l'ignorance d'une action contentieuse engagée contre l'autorisation dont ils bénéficient. C'est constamment à la lumière de cet objectif de sécurité juridique que vous avez interprété ces dispositions, parfois de manière constructive. A l'époque où l'article L. 600-3 prescrivait la notification des recours contre toute « *décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol* », vous en avez ainsi exclu les refus de permis de construire (Avis Section CE, 6 mai 1996, SARL Nicolas Hill Immobilier, n° 178426, au Rec.). C'est de même eu égard à l'objet de la disposition que vous avez estimé qu'aucune notification ne s'imposait pour un recours contre un certificat d'urbanisme négatif, au motif qu'il ne crée pas de droits au profit de son destinataire, ce alors que l'article R. 600-1 ne distingue pas formellement selon le certificat (Avis CE, 1^{er} avril 2010, R... et H..., n° 334113, aux T.)⁵⁷. Ce même avis contentieux ajoute, s'agissant des certificats d'urbanisme positifs, que l'objectif de sécurité juridique que poursuivent ces dispositions « *doit bénéficier à l'auteur de la décision* » - c'est-à-dire à l'administration, ce qui justifie que celle-ci soit informée « *dans tous les cas* » de l'existence d'un recours contentieux contre un tel certificat, y compris lorsque celui-ci émane de son bénéficiaire.

⁵⁷ Vous avez aussi jugé ces dispositions inapplicables au recours introduit par le titulaire de l'autorisation contre les dispositions divisibles d'un permis mettant à la charge de ce dernier une participation pour non-réalisation d'aires de stationnement (CE, 24 mars 2006, Ville de Saint-Denis de la Réunion, n° 261591, aux T.). Mais cette décision repose sur l'idée qu'une telle prescription ne vaut pas occupation ou utilisation du sol. Les conclusions de Laurent Vallée n'envisagent pas la piste de l'inapplicabilité radicale de l'article R. 600-1 à un recours introduit par le titulaire de l'autorisation.

Si vous admettez le recours des bénéficiaires contre les seules prescriptions qui accompagnent leur autorisation, vous pourrez en déduire que la notification ne s'imposait pas puisque ces prescriptions ne créent pas de droits au profit de ces derniers, pas plus que les refus de permis ou les certificats négatifs⁵⁸. Mais indépendamment même de l'orientation que vous prendrez sur ce point, nous vous invitons à rompre avec la logique de l'avis précité, que nous ne partageons pas. D'une part, au regard de l'objectif affiché de sécurité juridique pour l'administration, nous ne voyons pas en quoi le caractère créateur de droits de l'autorisation ou du certificat d'urbanisme pour son titulaire constituerait le critère pertinent⁵⁹. D'autre part, et surtout, nous sommes convaincu, comme Anne Courrèges dans ses conclusions sur l'avis précité, que le législateur⁶⁰ et, désormais, le pouvoir réglementaire n'ont entendu viser que les recours des tiers, et non ceux des bénéficiaires d'autorisation, qui doivent eux-mêmes être rendus destinataires de la notification. C'est la raison pour laquelle, *praeter legem*⁶¹, vous jugez que le titulaire du permis qui forme appel d'un jugement ayant prononcé son annulation est exempté de cette obligation (Avis CE, Section, 26 juillet 1996, Commune de Triel-sur-Seine et autre et Société Horde-Bâisseurs SA, n° 180373, au Rec.⁶²). Et c'est aussi pourquoi cette obligation n'est opposable que si elle figure sur le panneau d'affichage apposé par le titulaire de l'autorisation lui-même, donc à destination des tiers, conformément à l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme⁶³. Il n'est certes pas sans intérêt que le maire soit rapidement informé, car il est susceptible de prendre d'autres décisions de même nature et pourrait ainsi être incité à réviser sa position si le recours lui apparaissait sérieux⁶⁴. Mais il est douteux qu'une obligation procédurale aussi exorbitante du droit commun et affectant le droit au recours effectif puisse être justifiée par cette seule préoccupation pédagogique, qui est loin d'être propre à l'urbanisme. Notre conviction profonde est que la notification à l'auteur de la décision est

⁵⁸ L'avis R... et H... semble partir de l'idée que le bénéficiaire qui conteste les mentions négatives d'un certificat positif qui lui a été délivré doit être regardé comme attaquant ce dernier. Cette assimilation est d'autant plus curieuse que la jurisprudence a tendance à regarder comme divisibles les réserves figurant dans un tel certificat (CE, 19 décembre 2007, G..., n° 297148, aux T., éclairée par les conclusions de Claire Landais ; CE, 21 mai 2012, B..., n° 323882, aux T.).

⁵⁹ L'incohérence de la solution n'a pas échappé à la doctrine (V. P. Cornille, *Pas d'obligation de notifier les recours contre les certificats d'urbanisme négatifs*, Construction-Urbanisme, n° 6, Juin 2010, comm. 86).

⁶⁰ Tant les travaux préparatoires de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 qui avait introduit l'article L. 600-3 que l'étude du Conseil d'Etat « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* » qui l'a inspirée insistent sur la sécurité juridique pour le titulaire de l'autorisation.

⁶¹ L'article R. 600-1 prévoit la notification de tout recours contre une décision juridictionnelle « *concernant un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire* ».

⁶² Sous l'empire de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur depuis 2007 : CE, 6 décembre 2013, C... et autres, n° 354703, aux T. ; pour la cassation : CE, 18 octobre 2006, Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ D... et Commune de Saint-Leu, n° 264292-265147, aux T.

⁶³ Il serait assez curieux que le déclenchement du délai à l'égard du titulaire de l'autorisation dépende de ses propres diligences. C'est plutôt la notification de la décision qui devrait le prévoir, comme c'est le cas pour le déclenchement des voies et délais de recours (CE, 24 février 1992, H..., n° 89626, aux T. sur un autre point – l'article R. 600-2 prévoyant que l'affichage ne déclenche le délai qu'à l'égard des tiers). Mais aucun texte ne le prescrit, et pour cause...

⁶⁴ Une notification précoce permet aussi au maire, conscient de la fragilité juridique de son acte, de retirer le permis ou la décision de non-opposition, ou une prescription dont l'un ou l'autre est assorti, dans le délai de 3 mois. Mais de toute façon, ce retrait peut toujours intervenir à la demande du pétitionnaire.

surtout une rémanence de l'ancien article L. 600-3 en ce qu'il prévoyait une obligation similaire en cas de recours contre les documents d'urbanisme. Celle-ci a été supprimée par un décret du 5 janvier 2007, et c'est la raison pour laquelle le premier alinéa de l'article R. 600-1, qui définit le champ de l'obligation, prévoit une notification systématique au titulaire de l'autorisation, et non plus seulement « s'il y a lieu ». Il est vrai que cette locution subsiste au dernier alinéa du même article. Mais cet alinéa traite seulement des formes de la notification et il serait donc douteux qu'il en modifie le périmètre. Il s'agit plus sûrement d'un oubli de coordination du décret de 2007, qui s'est borné à réécrire le premier alinéa⁶⁵. **Au total, nous pensons qu'il est à la fois plus cohérent au regard de l'objet de la norme et plus simple de distinguer selon que l'auteur du recours est le titulaire ou un tiers.** L'article R. 600-1 est donc inapplicable ici, en toute hypothèse.

La dernière fin de non-recevoir est tirée de l'absence de recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le préfet de région. L'article R. 424-14 du code de l'urbanisme⁶⁶ subordonne la recevabilité des recours contentieux contre les refus de permis de construire ou les décisions d'opposition à déclaration préalable fondés sur l'opposition de l'architecte des bâtiments de France à la condition que le préfet de région ait été préalablement saisi⁶⁷. Mais il n'est pas d'usage de faire une interprétation extensive du champ d'un RAPO. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'y inclure les recours contre les prescriptions, ni même, le cas échéant, contre les permis et décisions de non-opposition délivrés sous une réserve faisant suite à un avis favorable de l'ABF⁶⁸.

*

Venons-en à l'examen des moyens, qui sont tous tirés de l'illégalité par voie d'exception de l'avis conforme de l'ABF en ce qu'il est assorti de la prescription litigieuse.

Il lui est reproché de ne pas avoir motivé son avis sur ce point, mais aucune disposition ne lui en faisait obligation⁶⁹.

L'ABF n'a ensuite commis aucune erreur de droit en exigeant cette prescription à l'occasion de travaux de ravalement de façade, quand bien même les fenêtres elles-mêmes n'avaient pas vocation à être changées. L'aspect extérieur de la construction présente une certaine unité et il est légitime que l'administration tire des conséquences des travaux de ravalement des murs sur les fenêtres qu'ils encadrent. C'est d'autant plus compréhensible en

⁶⁵ Il subsiste d'ailleurs un cas où la notification d'un recours à l'auteur de la décision suffit, sans qu'il y ait lieu de notifier au titulaire de l'autorisation : c'est lorsqu'il s'agit de la même personne, c'est-à-dire, en pratique, lorsque la commune se délivre un permis à elle-même

⁶⁶ L'article L. 621-31 du code du patrimoine qui prévoit une obligation analogue prévoit que « *le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation ou de l'opposition à la déclaration préalable* ».

⁶⁷ V. CE, 12 février 2014, SNC Siber, n° 359343, aux T.

⁶⁸ V. en ce sens les conclusions de J. Boucher sur la décision du 30 juin 2010, SARL Château d'Epinay, n° 334747, aux T.

⁶⁹ V. not. CE, 24 janvier 1996, SCI Familiale française et autres, n° 118352 ; CE, 6 octobre 1976, Ministre des affaires culturelles et de l'environnement et Association des habitants de Roquebrune-Cap-Martin c/ SCI L'Olivette, n° 94443-95449. Mais en l'absence de motivation suffisante de l'avis de l'ABF, la décision ne pourra se borner à s'y référer, et devra comporter elle-même la motivation nécessaire.

l'espèce que, suivant une autre prescription qui n'est pas attaquée, la couleur des murs a vocation à être modifiée pour renouer avec la palette d'origine.

Reste l'erreur d'appréciation alléguée de l'ABF sur l'atteinte aux édifices classés et inscrits environnants, en l'occurrence l'hôtel Négresco et le musée Masséna. Vous exercez sur ce point un contrôle normal, quel que soit le sens de l'avis conforme et de la décision prise par le maire (CE, 7 novembre 1980, Ministre de l'environnement et du cadre de vie et SCI Alvarado, n° 15459-15482, au Rec. ; CE, 26 mars 2001, Secrétaire d'Etat au logement, n° 216936, aux T.)⁷⁰.

En l'espèce, la requérante met en avant de manière très circonstanciée la grande disparité de coloris des fenêtres et volets des constructions environnantes, notamment de l'hôtel Négresco lui-même. Nombre de ces constructions sont pourvues de fenêtres blanches, y compris une annexe du musée Masséna. La commune rétorque pour l'essentiel qu'il n'est pas établi que cet état de fait résulterait d'autorisations qu'elle aurait délivrées. Mais elle n'étaye pas son propos, ce qu'elle aurait éventuellement pu faire en produisant les procès-verbaux attestant qu'elle aurait entrepris de sanctionner ces incivilités. De surcroît, on ignore depuis quand ces immeubles présentent un tel aspect ; or vous avez tendance à neutraliser les argumentaires de ce type en présence de constructions anciennes⁷¹. Dans la mesure où l'aspect extérieur de l'ensemble immobilier tel qu'il résulterait du projet de ravalement ne jurerait

⁷⁰ Votre degré de contrôle n'est pas clairement fixé en ce qui concerne la légalité des prescriptions dont une autorisation d'urbanisme est assortie. On recense d'assez nombreuses décisions fichées qui se bornent à opérer un contrôle restreint, et dont les conclusions montrent qu'elles procèdent par analogie avec la jurisprudence relative à l'octroi des autorisations d'urbanisme : V. par ex. : CE, 20 mars 2000, Sté Carrefour France, n° 191418, aux T. ; CE, 27 juillet 1979, Ministre de l'équipement c/ U..., n° 04274, au Rec. ; le commissaire du Gouvernement Morisot se prévalait de votre décision de Section Ministre de l'équipement et du logement c/ Consorts M... et autres (n° 86957, au Rec.). Mais cette décision, statuant sur le recours d'un tiers, se borne classiquement à opérer un contrôle restreint sur l'octroi d'un permis compte tenu des réserves dont il est assorti. Il ne s'en déduit pas qu'une prescription attaquée par le titulaire du permis ne serait soumise qu'à un contrôle restreint. Vous savez qu'en présence de dispositions permissives du code de l'urbanisme ou d'un document d'urbanisme, la délivrance d'un permis de construire fait l'objet d'un contrôle restreint, alors que le refus de permis est soumis à votre contrôle normal, dès lors que ces dispositions prévoient que le permis « peut » être refusé. Or le RNU prévoit aussi que le permis « peut » n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales. Il nous semble que, par analogie, et parce que ces prescriptions mettent en cause le droit de construire du pétitionnaire, il y a lieu d'opérer un contrôle normal sur ces dernières, comme vous l'avez fait dans certaines décisions fichées (CE, 2 février 1977, SCI « Faidherbe Lepère », n° 01472, aux T. ; et à propos des prescriptions prévues par le ministre chargé des sites : CE, 5 décembre 1984, Association « Comité de quartier Fleury-d'Arthelon », n° 24453, au Rec.). A l'inverse, l'abstention de l'administration à prendre de telles prescriptions, lorsqu'elle est mise en cause par un tiers, ne doit être censurée qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, comme le prévoit déjà la jurisprudence (V. en ce sens : CE, Ass., 27 février 1970, Commune de Bozas, p. 139 ; CE, 17 juin 1987, Ville de Boulogne-Billancourt, n° 39073, au Rec. ; CE, 25 septembre 1987, Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Ville de Bourg-en-Bresse, n° 66734, aux T. ; CE, 29 juin 1992, L..., n° 111070, aux T.).

⁷¹ V. not. CE, 3 mai 2011, E..., n° 320545, aux T. La jurisprudence judiciaire considère qu'une construction à l'égard de laquelle l'action publique est prescrite doit être regardée comme « régulièrement édifiée » (Cass. crim., 27 octobre 1993, n° 92-82374, au Bull.).

nullement, ni en lui-même, ni avec son environnement bâti et les édifices protégés situés à proximité, nous vous proposons de retenir l'erreur d'appréciation⁷².

A s'en tenir à ce motif, aucune prescription ne pouvait être imposée et vous devriez donc annuler « sèchement » celle qu'a imposée le maire de Nice, conformément au premier cas de figure précédemment décrit.

Vous constaterez toutefois - c'est l'ultime rebondissement de cette affaire -, que la décision litigieuse fait état d'un autre motif, tiré de la méconnaissance de l'article UA 11 du règlement du plan d'occupation des sols. Ce dernier permet à l'administration d'exiger, notamment à l'occasion de travaux d'entretien ou de réparation, que les ouvrages soient exécutés en respectant exactement les mêmes caractéristiques des ouvrages anciens, notamment la couleur. Étonnamment, ce motif, repris par la commune dans ses écritures, n'est pas critiqué par Mme A.... Nous ne vous proposerons cependant pas de neutraliser le motif illégal relatif à l'avis de l'ABF par application de la jurisprudence Dame Perrot, car nous ne sommes pas convaincu que l'administration aurait pris la même décision en se fondant sur l'autre motif. Outre que l'article UA 11 ouvre une simple faculté, l'article 1^{er} de l'arrêté du maire montre que la prescription litigieuse fait suite, de manière déterminante, à l'avis de l'ABF puisqu'elle est précédée d'un « *Comme l'indique Monsieur l'Architecte des Bâtiments de France* ». L'annulation de la prescription s'impose. Reste à déterminer les conséquences à en tirer.

Il nous paraît difficile que vous constatiez de vous-même, sans être saisi d'un moyen en ce sens, que l'administration n'aurait pu légalement imposer la prescription litigieuse sur ce fondement. Le cas échéant, nous serions d'avis que, contrairement à ce qu'il en est de l'avis de l'ABF, la lettre de la disposition ne permet pas d'édicter une prescription pour un ouvrage – en l'occurrence les fenêtres - qui n'a pas vocation à être modifié à l'occasion des travaux autorisés – en l'espèce, le ravalement de la façade. Ceci conduirait à l'annulation sèche de la prescription, conformément au premier cas de figure du mode d'emploi que nous vous proposons.

Il nous semble plutôt que, en l'absence de contestation, vous devez convenir qu'un double subsiste sur le point de savoir si le maire aurait imposé et aurait pu imposer la prescription litigieuse sur le fondement de l'article UA 11, ce qui nous rattache au deuxième cas de figure précédemment mentionné. De manière générale, vous jugez que, lorsque le juge refuse de neutraliser un motif illégal d'une décision au motif qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision en se fondant sur le ou les autres motifs non censurés, il doit se borner à enjoindre à l'administration de statuer de nouveau sur la demande, en application de l'article L. 911-2 du code de justice administrative (CE, 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c/ SELARL Pharmacie du Hamois*, n° 300789, aux T.). C'est ce que nous

⁷² La commune indique à titre liminaire dans son mémoire en défense devant le tribunal que les fenêtres PVC litigieuses ont été installées sans autorisation. Dès lors que le dossier ne fait pas ressortir que ces fenêtres auraient été installées il y a plus de 10 ans, délai prévu à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, la déclaration préalable de Mme A... aurait dû inclure la régularisation de ces travaux (CE, 13 décembre 2013, C..., n° 349081, aux T., qui a précisé dans un sens extensif votre jurisprudence T... (n° 51172) /G... (n° 137881)) et le maire se trouvait en situation de compétence liée pour s'y opposer (CE, 27 juillet 2012, D..., n° 316155, aux T.). Mais nous pensons que cette circonstance est inopérante dans ce contentieux exclusivement consacré à la légalité de la prescription portant sur la couleur de ces fenêtres. La commune nous semble en définitive confondre les outils en imposant des prescriptions là où un procès-verbal d'infraction aurait dû être dressé. Quoiqu'il en soit, la commune ne se prévaut pas de ces éléments pour obtenir le rejet de la requête, mais simplement comme un élément de contexte.

vous invitons à faire en l'espèce après annulation de la prescription, afin que le maire de Nice apprécie s'il y a lieu ou non de compléter l'autorisation en édictant la même prescription sur le fondement de l'article UA 11.

PCMNC à l'annulation de l'ordonnance attaquée, de la décision de non-opposition en tant qu'elle impose la prescription litigieuse à Mme A... et du rejet de son recours gracieux dans la même mesure, à ce qu'il soit enjoint à la commune de Nice de réexaminer s'il y a lieu d'imposer une prescription sur le même point dans un délai d'un mois à compter de la lecture de la décision, à ce qu'une somme de 3500 euros soit mise à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et au rejet du surplus des conclusions de Mme A....