N° 308067

Ministre du logement et de la ville c/ Mme D...

Section du contentieux

Séance du 17 décembre 2010
Lecture du 30 décembre 2010

CONCLUSIONS

de

Mme Gaëlle DUMORTIER, rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par Mme Dumortier en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

Mme D... exploitait depuis 1985 un laboratoire d'analyses médicales dans un local qu'elle louait à la Défense, sur le territoire de la commune de Courbevoie. En 2001, elle a découvert, comme d'autres occupants professionnels du même immeuble, que ce local était à usage d'habitation.

Or, en vertu de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, il est dans certaines communes, dont Courbevoie, interdit d'affecter à un autre usage les locaux à usage d'habitation. Il ne peut être dérogé à cette interdiction que par autorisation administrative préalable et motivée, après avis du maire. Jusqu'à la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie – dite LME –, c'est le préfet qui était compétent pour accorder une telle dérogation.

Le 12 décembre 2001, le préfet des Hauts-de-Seine a refusé à Mme D... la dérogation qu'elle avait sollicitée pour régulariser sa situation. Ce faisant, il vous donne l'occasion de trancher deux questions.

En premier lieu, vous devrez dire s'il a pu légalement tenir compte de ce que le local loué par Mme D... était situé à l'intérieur du périmètre de la Défense, secteur dans lequel il a estimé que la conservation du patrimoine logement était primordiale, nonobstant la circonstance qu'un tel secteur chevauche plusieurs communes sans correspondre aux limites d'aucune d'elles.

En deuxième lieu, vous devrez préciser ce que le principe d'égalité implique pour l'administration lorsqu'elle prend des décisions individuelles dans un domaine de pouvoir discrétionnaire. En l'espèce, Mme D... critique le fait que le préfet ait, deux mois auparavant, accordé la dérogation sollicitée à d'autres occupants du même immeuble sans faire mention de la situation du logement à la Défense.

Mme D... n'a pas obtenu l'annulation de ce refus devant le tribunal administratif de Paris mais devant la cour administrative d'appel de Paris. C'est donc le ministre chargé du logement qui se pourvoit devant vous, régulièrement.

I- Son pourvoi vous conduira à vous pencher sur la première question et, si vous nous suivez, à annuler l'arrêt qui vous est soumis.

A- Vous écarterez tout d'abord le double moyen tiré de ce que la cour aurait dénaturé la décision administrative attaquée et insuffisamment motivé son arrêt en ne faisant pas application de votre jurisprudence Dame P...

Depuis votre décision *Dame P...* (Assemblée, 12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances c/ Dame P...*, n° 70 951, p. 39, AJDA 1968.179 concl. Pt Kahn), on sait qu'il est de l'office du juge, lorsqu'il estime illégal l'un des motifs fondant une décision administrative reposant sur une pluralité de motifs, pour apprécier la valeur du moyen de légalité qui lui est soumis, de rechercher si l'administration aurait pris la même décision sur le seul fondement du ou des autres motifs qu'elle comporte. Vous ne refusez la neutralisation d'un motif illégal que dans deux matières (4 décembre 1968, *Sieur M...*, n°s 73880 à 73883, p. 615, s'agissant de l'internement administratif ; Section, 20 novembre 1970, *B...*, n° 78275, p. 693, s'agissant du refus de vente à un locataire d'une habitation à loyer modéré).

Une motivation de la décision juridictionnelle est donc nécessaire dans cette hypothèse pour vous mettre à même d'exercer votre contrôle de cassation, même si elle peut être brève (voyez 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c/ SELARL Pharmacie du Harnois*, n° 300789, concl. Anne Courrèges, aux Tables sur un autre point) puisque l'appréciation portée par le juge du fond est souveraine (14 janvier 2005, *N...*, n° 253519, T. p. 1072).

Encore faut-il toutefois, pour qu'il y ait matière à faire application de cette jurisprudence d'Assemblée *Dame P...*, que la décision administrative se fonde bien sur plusieurs motifs. Or, en l'espèce, si l'arrêté du préfet comportait deux considérants, la cour pouvait, sans le dénaturer, n'y voir que les deux étapes étroitement liées d'un même raisonnement selon lequel, compte tenu des dérogations déjà accordées au même endroit, dans un secteur de bureau, celui de la Défense, où la conservation du patrimoine logement est primordiale, il ne pouvait en accorder davantage. N'y voyant qu'un unique motif, qu'elle censurait, la cour n'avait pas à motiver davantage son arrêt. Vous écarterez ainsi la première série de moyens.

B- En revanche, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le préfet ne pouvait légalement tenir compte de ce que le local était situé dans le secteur de la Défense

La cour a jugé « *qu'en prenant pour cadre géographique de référence le périmètre de l'établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense, qui s'étend au-delà du territoire de la commune de Courbevoie et ne correspond à aucune agglomération dont ferait partie cette commune, le préfet des Hauts-de-Seine a méconnu les dispositions de l'article L. 631-7 précité du code de la construction et de l'habitation ; qu'il a ainsi entaché sa décision d'une erreur de droit* ».

1- Pour comprendre en quoi ce raisonnement doit être censuré, il est nécessaire d'avoir une vision claire du cadre légal et jurisprudentiel dans lequel il se place.

1.1- Un point sémantique important tout d'abord.

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation réglemente le changement d'affectation des locaux à usage d'habitation. L'affectation d'un local à un usage (dans la rédaction applicable aux faits de l'espèce) ou, plus simplement, son usage (dans la rédaction actuelle), doit être distingué de la destination de l'immeuble.

La destination d'un immeuble correspond – c'est tautologique – à ce à quoi le bâtiment est destiné, c'est-à-dire ce pour quoi il a été conçu, réalisé ou transformé. L'affectation correspond à l'usage qui est réellement fait de l'immeuble ou plutôt – car c'est le niveau auquel se place le législateur – du local à l'intérieur de l'immeuble.

Cette distinction emporte l'application de réglementations différentes.

Le législateur soumet depuis 1976 les changements de destination à un contrôle préalable (soit permis de construire – article L. 421-1 du code de l'urbanisme –, soit désormais déclaration – article R. 421-17). L'objectif est d'éviter le contournement des règles d'urbanisme, notamment celles relatives à la densité ou au stationnement, qui peuvent ne pas être identiques selon ce à quoi l'immeuble est destiné (article R. 123-9 du code de l'urbanisme). La police de l'usage a un objet très différent, social, celui d'assurer le maintien d'un parc suffisant de logements en situation de pénurie.

Le changement d'usage n'est réglementé que dans certaines communes (dans les autres communes, l'autorisation qui serait accordée par le préfet étant superfétatoire, elle ne fait pas grief : 21 janvier 1998, *Epoux M...*, n° 126853, T. p. 1009) alors que le changement de destination l'est sur l'ensemble du territoire.

Alors que le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne de son titulaire (10 décembre 1965, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur*, n°s 53773 et 60304, p. 684), votre décision de Section du 25 juillet 2007, *Ministre du logement c/ C...* (n° 277960, p. 394, concl. Y. Struillou), a rappelé qu'au contraire les autorisations de changement d'affectation étaient, dans la rédaction alors en vigueur de l'article L. 631-7, attachées à la personne, à laquelle elles sont par ailleurs accordées à titre définitif (Section, 27 mai 1960, *Demoiselle H...*, n° 42927, p. 370 ; 11 février 1972, *Demoiselle A...*, n° 81042, T. p. 1147)

Comme il est logique, ces deux législations, qui sont codifiées pour la première au code de l'urbanisme et pour celle qui vous occupe aujourd'hui au code de la construction et de l'habitation, sont indépendantes. L'autorité administrative n'est pas liée par une autorisation accordée au titre de l'une lorsqu'elle statue sur une demande présentée au titre de l'autre (ainsi : la délivrance du permis de construire pour le changement de destination n'est pas subordonnée à la délivrance préalable de l'autorisation de changement de destination de l'article L. 631-7 : 31 mars 1995, *Commune de Méru*, n° 110325, T. p. 889 ; symétriquement, l'autorisation accordée au titre de l'article L. 631-7 est sans incidence sur l'application des

dispositions du code de l'urbanisme : 5 avril 1996, *Caisse régionale de retraite des cadres par répartition*, n° 133813, p. 123). Depuis 2005, aussi bien le code de l'urbanisme que le code de la construction et de l'habitation précisent que lorsque des travaux sont soumis aux deux régimes d'autorisation, les travaux ne peuvent pas être exécutés avant l'obtention des deux (articles L. 425-9 du code de l'urbanisme et L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation).

En pratique, la distinction entre les deux n'est pas toujours aussi claire.

D'abord, il existe un « pont » procédural bienvenu entre les deux procédures, qui permet que la demande de changement de destination vaille demande de changement d'usage.

Ensuite, si le changement de destination trouve souvent une traduction sous forme de travaux, le législateur impose aujourd'hui une déclaration même en l'absence de travaux. Inversement, si un changement d'usage peut ne pas toujours s'accompagner de travaux – par exemple pour un usage professionnel du type de celui d'avocat –, à la longue, il est rare que les locaux ne finissent pas par subir quelques modifications « rampantes » qui inscrivent dans la durée ce changement d'usage, par exemple par la suppression de certaines pièces humides.

Par ailleurs, la rédaction de l'article L. 631-7 a été modifiée en 2005 et prévoit désormais que l'autorisation s'attache dans certains cas au local et non à la personne lorsqu'elle a donné lieu à une compensation effective (7 mars 2008, *SCI Haussmann Boétie*, n° 293343, T. p. 801).

Enfin, depuis la LME de 2008, c'est la même autorité administrative qui, le plus souvent, sera compétente pour se prononcer : le maire.

En dépit de ces frontières parfois poreuses, il est nécessaire de garder à l'esprit que la présente affaire se situe dans le champ du changement d'usage.

1.2- Une perspective historique permet de bien saisir l'objet social de cette législation, qui à première vue étonne – elle a même été qualifiée d'extravagante – par l'atteinte non négligeable qu'elle porte au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie (16 décembre 1989, *M...*, n° 72442, inédite).

La volonté politique de contrôler l'affectation des logements est née, juste après la Seconde Guerre mondiale, de la grave crise du logement qui sévissait alors en France. Le souci de préserver le parc de logements existants s'est traduit par une législation comportant deux volets principaux : l'interdiction, dans certaines communes, de démolir un logement d'une part et de l'affecter à un autre usage d'autre part. Était simplement prévue « une sorte de soupape », selon l'expression du président de la commission à l'Assemblée nationale lors des débats tenus en 1948, sous la forme d'une autorisation pouvant être accordée, à l'origine par le ministre.

Ce dispositif, né par ordonnance en 1945 (n° 45-2394 du 11 octobre 1945), s'affichait alors comme « *temporaire et exceptionnel* » et s'inspirait de deux lois de 1922 (l'article 15 de la loi du 31 mars 1922) et 1924 (loi du 20 juillet 1924), elles aussi tout à fait provisoires mais prorogées et complétées par une loi du 1^{er} avril 1926. L'ordonnance du 11 octobre 1945 était

applicable « *dans les villes où il existe une crise grave du logement* » selon son article 1^{er} et prévoyait des sanctions pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement. La loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 – dite loi Grimaud – l'a pérennisée.

La législation n'a que peu évolué ensuite. Elle a fait l'objet d'une codification, qui lui a donné sa rédaction applicable dans l'affaire d'aujourd'hui, d'abord aux articles 340 et suivants du code de l'urbanisme et de l'habitation en 1958 (ordonnance n° 58-1441 du 31 décembre) puis, en 1978, lors de l'élaboration du code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 631-7 et suivants de ce nouveau code, figurant au livre consacré aux « *mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement* ».

Le champ d'application territorial conservé par renvoi au 7° de l'article 10 de la loi Grimaud comprenait Paris, les communes situées dans un rayon de cinquante kilomètres des anciennes fortifications de la capitale et les communes dont la population est égale ou supérieure à 10 000 habitants. D'autres communes pouvaient être ajoutées à ce champ d'application par arrêté du ministre de la construction pris après avis du maire et du préfet et certaines l'ont été. Mais dès sa circulaire du 27 juin 1962, le ministre de la construction a admis que le déficit de logements s'était atténué en dehors de la région parisienne et, en pratique, cette législation n'a guère été appliquée qu'à Paris, en proche banlieue ouest et dans quelques grandes villes.

Signalons, pour clore ce bref historique, qu'après des années de latence et un travail de réflexion approfondi notamment avec les notaires, le législateur a décidé de conserver ce dispositif mais de le faire évoluer. Il a donc estimé qu'il avait toujours un objet, mais il l'a circonscrit, par une ordonnance du 8 juin 2005, aux villes de plus de 200 000 habitants – onze, dont Paris – ainsi qu'aux communes de la petite couronne. Peuvent néanmoins toujours être ajoutées d'autres communes.

1.3- Vous avez déjà apporté plusieurs précisions sur l'application de cette législation

La loi ne fixant aucun critère à l'autorisation qui peut être accordée par le préfet, vous en avez déduit qu'il disposait en la matière d'un large pouvoir d'appréciation (15 mars 1963, *Sieur L...*, n° 58121, p. 176).

Cela ne voulait pas dire qu'il pouvait perdre de vue l'objet de la loi. Vous avez souligné que sa décision ne pouvait être légalement motivée que par des considérations en rapport avec l'objet de la loi (Section, 21 décembre 1973, *Dame A...*, n° 85439, p. 743), objet que vous avez défini comme la préservation du nombre de logements disponibles dans la commune ou l'agglomération. Vous avez donc exclu les motifs qui n'auraient rien à voir avec cet objet, tels que l'opposition des copropriétaires (2 mai 1990, *R... et autres*, n° 77543, p. 109, concl. Mme de Saint-Pulgent, étendant la solution déjà retenue par une décision du 9 juin 1982, *Ministre de l'environnement c/ Epoux J... et autre*, n° 24635, T. 663 pour l'autorisation partielle). Vous avez à l'inverse admis, alors même qu'aucune base légale ne le prévoyait explicitement jusqu'en 2005, que l'autorité administrative puisse se fonder sur ce que le demandeur compense le changement d'usage par la reconstitution d'une surface habitable au moins équivalente à celle supprimée (10 octobre 1962, *Société civile immobilière de construction du 9 boulevard Anatole France à Boulogne-sur-Seine*, n° 48583, p. 530 ; 15 mars 1963,

Compagnie Electro-mécanique, n° 53213, p. 167), pourvu que cette compensation soit physique et non financière (Section, 6 mars 1992, *M... et M...*, n° 69902, p. 113).

Relevons que l'ordonnance de 2005, intervenue postérieurement à la présente espèce, a mis fin au silence de la loi. A l'avenir, un arrêté du préfet ou, depuis 2008, une délibération du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme fixera les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations à la fois au regard des objectifs de mixité sociale et en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements.

Depuis une décision du 27 février 1995, *Ministre de l'équipement c/ Société « Cabinet Masson »*, n° 138040, T. p. 623, concl. G. Bachelier, confirmée par une décision du 23 octobre 1998, *Ministre de l'équipement c/ Mme C...*, n° 180241, p. 361, vous jugez que la décision du préfet doit être motivée dans tous les cas. La loi, fidèle à sa logique d'interdiction, n'exigeait de motivation que pour les autorisations, mais vous avez regardé le refus de dérogation comme un refus d'autorisation au sens de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

En assimilant la dérogation accordée par le préfet à une autorisation au sens de la loi de 1979, vous vous êtes engagés dans la voie d'une uniformisation du régime des différentes autorisations de l'article L. 631-7.

L'article L. 631-7 prévoit en effet que le préfet peut prendre deux types de décisions : une dérogation, qui permet l'affectation de l'ensemble du local à un autre usage que l'habitation, et une autorisation, qui permet à un résident d'exercer sa profession dans une partie seulement du local.

Au départ, vous exerciez un contrôle restreint sur ces deux types de décisions (Section, 21 décembre 1973, *Dame A...*, précitée, n° 85439, p. 743 ; votre décision précitée du 15 mars 1963, *Sieur L...*, n° 58121, p. 176, suggérait même que vous n'en exerciez aucun), avec l'idée que l'une comme l'autre laissait la même large appréciation au préfet et constituait une forme de dérogation à l'interdiction qui demeurerait le principe.

Le président Bacquet vous avait convaincus, lors d'une affaire du 5 mars 1982 *Ministre de l'environnement c/ Mme R...*, n° 25113, p. 102, portée devant votre Section, que seul le changement d'affectation du local dans son entier était constitutif d'une dérogation à l'interdiction, tandis que l'autorisation d'affectation partielle à sa profession du local occupé par un résident était un régime d'autorisation à part, qui justifiait un contrôle normal.

Le fichage de cette décision de Section *Ministre c/ Mme R...* montre que vous avez eu l'intention de le suivre, mais ce partage assez subtil n'a pas été bien compris. Sans que vous soyez revenus explicitement dessus (le président Bonichot réexpose cette dualité de régimes dans des conclusions sur 28 mars 1994, *Ministre de l'équipement c/ Conseil national des chargeurs du Cameroun*, n° 118950, inédite), plusieurs commissaires du gouvernement ont eu un doute (M. Sanson sur 18 décembre 1992, *Ministre de l'équipement c/ C...*, n° 107442, inédite, G. Bachelier sur 15 décembre 2000, *L... et autres*, n° 212175, T. p. 1084).

Pour notre part, nous ne sommes pas très convaincue que la distinction doive être conservée.

Le contrôle restreint se comprend certes bien lorsqu'est en jeu un régime dérogatoire dans lequel l'administration exerce un pouvoir discrétionnaire. Mais ici le régime est dérogatoire à une atteinte à une liberté publique, ce qui peut justifier un contrôle normal sur les décisions susceptibles de permettre l'exercice de cette liberté publique. En outre, même si la rédaction de l'article L. 631-7 paraissait faire la distinction entre autorisation et dérogation, il s'agissait tout de même plutôt de deux dérogations au principe d'interdiction qui restait l'objet de la loi – d'ailleurs, votre décision de Section du 5 mars 1982 précitée *Ministre de l'environnement c/ Mme R...* (n° 25113, p. 102), pour annuler le refus du préfet, se fonde sur le même critère du nombre de logements disponibles. Et à partir du moment où vous avez renoncé au contrôle restreint sur l'un et où vous avez déjà assimilé l'autre à une autorisation pour l'application de la loi de 1979, le contrôle restreint perd de sa force. Enfin, depuis l'ordonnance de 2005, l'article L. 631-7 ne parle plus du tout de dérogation mais dans tous les cas d'autorisation, ce qui donne un éclairage sur l'intention actuelle du législateur.

Ces éléments convergent donc désormais vers un contrôle normal dans tous les cas.

2- Etant ainsi rappelé l'objet spécifique de cette législation, son devenir et ce que vous attendez de l'autorité administrative lorsqu'elle statue sur une demande de changement d'usage, vous admettez que l'autorité administrative n'avait pas nécessairement, contrairement à ce qu'a jugé la cour, à s'en tenir à une appréciation de la situation du logement dans la seule commune ou agglomération

2.1- Le cadre de la commune est certes primordial pour l'application de la loi et doit demeurer premier dans l'appréciation portée par l'autorité administrative

C'est d'abord celui du champ d'application de la loi. L'article L. 631-7 ne s'applique qu'à certaines communes. Le législateur de 2005 n'y a d'ailleurs, pour l'essentiel, rien changé, en dépit de ce que certains estimaient plus pertinente une applicabilité agglomération par agglomération. Depuis 2005, le changement d'usage est donc réglementé dans les villes de 200 000 habitants mais pas dans leur agglomération – sauf à ce que les villes de l'agglomération y soient ajoutées sur le fondement de l'article L. 631-9.

Ensuite, l'avis du maire est depuis toujours requis. Et depuis 2008 c'est lui qui est compétent pour statuer sur les demandes d'autorisation.

Votre considérant de principe de la décision précitée du 2 mai 1990, *R... et autres* (n° 77543, p. 109) est donc parfaitement justifié.

2.2- En revanche, vous n'avez jamais affirmé que l'autorité administrative devrait toujours limiter son appréciation au cadre de la commune

Ce considérant de principe ne mentionne d'ailleurs pas seulement le cadre de la commune, qui est le seul qui trouvait une accroche dans la loi, mais y ajoute l'agglomération. Si vous aviez voulu tirer du champ d'application de la loi ou de l'avis du maire le cadre contraint de l'appréciation du préfet, vous vous en seriez tenus à la commune sans admettre des

considérations tirées de la situation du logement dans l'agglomération dont les autres communes peuvent pourtant ne pas être soumises au régime de l'article L. 631-7.

Il serait toujours temps de le faire dans la formation qui est la vôtre si cette voie vous séduisait par son accroche législative et sa simplicité. Mais nous ne croyons pas que ce serait plus conforme à l'objet de la loi, au contraire.

D'abord pour des raisons de texte. L'agglomération n'a certes toujours pas été retenue par le législateur de 2005 au titre du champ d'application de la loi mais le législateur de 2008 lui a fait une place en prévoyant une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme pour fixer les critères de l'autorisation. La prise en compte de l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale est une tendance de fond, qu'on retrouve par exemple pour l'établissement du programme local de l'habitat (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation), avec lequel le plan local d'urbanisme doit être compatible (article L. 123-1 du code de l'urbanisme). Depuis 2002, le législateur a fait également une place à l'arrondissement, quand il existe, en prévoyant que soit recueilli l'avis du maire d'arrondissement avant qu'il soit statué sur la demande et a permis que le régime de l'article L. 631-7 soit rendu applicable à une partie seulement de commune. Enfin, c'est par quartier et par arrondissement que l'arrêté du préfet depuis 2005 et la délibération de l'assemblée délibérante depuis 2008 doivent fixer les conditions de délivrance des autorisations et de détermination des compensations.

Ensuite parce que vous avez déjà très largement tranché cette question. Vous avez en effet admis, dans la décision précitée du 15 décembre 2000 *L... et autres* (n° 212175, T. p. 1084), que le préfet pouvait tenir compte de données propres au secteur dans lequel le local est situé.

Vous n'avez nullement à cette occasion entendu revenir sur le principe posé par votre décision *R...* du 2 mai 1990 (n° 77543, p. 109), que vous avez au contraire réaffirmé dans votre décision *L... et autres* du 15 décembre 2000 avant de permettre la prise en compte des données propres au secteur.

Ce que vous avez ainsi voulu dire, à notre sens, c'est que l'un n'exclut pas l'autre. Ce qu'impose seulement le principe posé en 1990, c'est que l'autorité administrative se fonde sur des *considérations* en rapport avec l'objet de la loi. Mais la décision qui énonce ce principe n'interdit pas à l'autorité administrative d'appliquer la loi d'une façon qui soit la plus fidèle possible, c'est-à-dire de tenir compte de *toute* considération propre à en assurer l'effectivité et ayant un rapport objectif avec sa finalité.

L'autorité administrative, si elle estime que cela lui suffit pour prendre sa décision, peut s'en tenir à la situation du logement dans la commune. Ce devrait être particulièrement le cas lorsqu'il n'y existe plus de pénurie de logement, c'est-à-dire, d'une certaine façon, que la loi y a perdu son objet. Mais en principe, le législateur a souhaité ne rendre applicable l'article L. 631-7 qu'à des communes qui, par définition, connaissaient une pénurie de logements. Le recentrage opéré par l'ordonnance de 2005 montre bien que cela demeure sa logique. D'ailleurs elle n'a été véritablement appliquée que dans des communes qui se trouvaient dans une telle situation.

Si donc l'autorité administrative devait s'en tenir dans tous les cas au constat de la situation du logement dans la commune, elle risquerait de refuser systématiquement tout changement d'usage. C'est ce que Gilles Bachelier observait dans ses conclusions sur l'affaire *L... et autres* (15 décembre 2000, n° 212175, T. p. 1084) et il vous avait convaincus que le préfet devait pouvoir tenir compte de toutes les données propres au secteur dans lequel le local est situé et pertinentes au regard de l'objet de la loi. Une application un peu borgne de la loi qui consisterait à en rester dans tous les cas au constat de la situation du logement à l'échelle de la commune finirait par être moins fidèle à l'esprit de la loi, qui doit permettre à l'autorité administrative de tenir compte, soit d'éléments un peu extérieurs, au niveau de l'agglomération, soit d'éléments plus fins, au niveau du secteur, pour pouvoir *in fine* décider si une dérogation peut être raisonnablement admise sans compromettre la situation du logement dans la commune – niveau de principe d'application de la loi.

Nous vous invitons à réaffirmer ce que vous avez dit dans cette décision *L... et autres* en précisant, puisque c'est l'élément particulier de la présente affaire, qu'est sans incidence sur ce raisonnement la circonstance que le secteur de la commune dans lequel est situé le local se trouve avoir des limites excédant celles de la commune et ne correspondant à celles d'aucune commune ou agglomération. Ce que le juge doit vérifier, c'est que le secteur présente au regard de l'objet de la loi une spécificité propre à justifier que l'appréciation de l'autorité administrative puisse tenir compte de ce que le local y est situé. La circonstance que le secteur déborde ailleurs n'a pas et ne pourrait légalement avoir pour effet que l'autorité administrative changerait le champ d'application de la loi. Cela n'empêche pas que l'autorité administrative puisse à bon droit estimer devoir tenir compte de la circonstance que, dans ce secteur-là de la commune, la situation en matière de parc de logement justifie une approche particulière.

Vous annulerez dès lors l'arrêt de la cour administrative de Paris et réglerez au fond, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, cette affaire ancienne.

II- Le règlement au fond vous conduira à trancher la seconde question

A- Vous écarterez les moyens que Mme D... tirait de l'irrégularité du jugement de première instance. Contrairement à ce qu'elle soutient, ce jugement n'est entaché ni de défaut de visas ni de défaut de réponse à moyens.

Hormis ces moyens d'irrégularité, Mme D... ne reprend en appel que deux des moyens écartés par le premier juge.

B- Le premier est celui sur lequel nous vous avons invités à censurer en cassation le raisonnement de la cour. Il est tiré de ce que le préfet ne pouvait légalement tenir compte de ce que le local objet de la demande était situé dans le secteur de la Défense.

Statuant comme juge du fond, vous devez faire un pas de plus qu'au stade de la cassation pour rechercher si ce secteur, théoriquement admissible au regard de l'objet de la loi, était en pratique pertinent. Nous n'avons guère de doute sur ce point.

La spécificité du secteur de la Défense est née du projet d'aménagement dont il a fait l'objet en 1956 (décret du 20 octobre 1956). Vous n'avez pas à vous attarder sur le portage juridique de l'aménagement et de la gestion du secteur, qui a évolué à plusieurs reprises avant et après la présente espèce : confié en 1958 à un établissement public d'aménagement – l'Etablissement public d'aménagement de la défense (EPAD), partagé en 2000 pour la partie située à Nanterre avec l'Etablissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), refusionné par décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 en EPADESA avec l'élargissement du périmètre notamment sur le territoire de La Garenne-Colombe, EPADESA qui ne s'occupe plus que d'aménagement, la mission de gestion des ouvrages et espaces publics ayant été en 2007 transférée à un nouvel établissement public industriel et commercial, l'Etablissement public de gestion de la Défense (EPGD), dénommé depuis 2010 Defacto. Dans le même temps, le périmètre d'intervention de l'EPAD était devenu périmètre d'opération d'intérêt national en 1983, permettant l'application de règles d'urbanisme particulières, avec la même scission en deux en 2000 et le même élargissement en 2010 mais sans fusion. Ces éléments ne sont pas déterminants à nos yeux mais confortent l'analyse, que vous devez contrôler, selon laquelle le secteur de la Défense présente une certaine spécificité.

Dès le départ, l'aménagement de ce secteur, initialement à l'intersection des communes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre et délimité par un boulevard circulaire qu'il déborde aujourd'hui, devait conserver un équilibre entre habitat et activités tertiaires. Le premier plan d'aménagement approuvé en 1964 prévoyait la construction d'un quartier complet, comprenant bureaux, logements et commerces autour de « jardins suspendus ». Le schéma directeur de la région Île-de-France de 1994 insiste sur l'objectif de maintenir cet équilibre, dont des études, menées en 2006 pour sa révision, ont montré qu'il était fragile à la Défense. Le renforcement de l'offre de logement dans ce secteur demeure aujourd'hui parmi les priorités du plan de renouveau de la Défense présenté par le Gouvernement en 2006 et du schéma directeur de renouveau de la Défense adopté par le conseil d'administration de l'EPAD la même année.

Il était évidemment pertinent que le préfet en tienne compte pour statuer sur des demandes de changement d'usage concernant des locaux situés dans ce secteur. Comme le dit l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, l'Etat doit veiller à la prise en compte des opérations d'intérêt national.

C- Le second moyen de Mme D... vous conduit à vous pencher sur la délicate question des conditions dans lesquelles le principe d'égalité peut être appliqué à des décisions individuelles prises par l'administration dans des matières dans lesquelles elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Mme D... soutient que le préfet aurait illégalement porté atteinte au principe d'égalité en tenant compte, pour statuer sur sa demande, sans justification, de la situation de son local dans le secteur de la Défense, alors qu'il n'avait pas fait état de cette considération lorsque, peu avant qu'elle dépose sa demande, il avait accordé la dérogation sollicitée par d'autres professionnels de son immeuble.

Nous vous invitons, pour trouver la juste réponse à ce moyen, à procéder par étapes.

1- Première étape, le moyen est-il opérant ?

La réponse ne va pas de soi s'agissant de la légalité d'une décision individuelle et non d'une norme générale et impersonnelle qui distinguerait plusieurs situations. On peut penser qu'une décision individuelle n'a à faire la preuve que de sa légalité propre, au regard des normes supérieures, non au regard d'autres décisions individuelles auxquelles elle n'apparaît pas à première vue subordonnée, *a fortiori* lorsque l'administration, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, peut prendre plusieurs décisions légales différentes, le fait de remplir certaines conditions ne créant aucun droit au demandeur.

Pour autant, vous admettez implicitement depuis longtemps que le principe d'égalité doit s'appliquer dans cette hypothèse. Gilles Pellissier, dans son ouvrage sur *Le principe d'égalité en droit public*, observe qu'« applicable même sans texte, le principe d'égalité, comme les autres principes généraux, a une vocation particulière à régir l'exercice d'un pouvoir normatif inconditionné » (LGDJ, 1996, p. 18). Le pouvoir discrétionnaire n'étant pas un pouvoir arbitraire, vous vérifiez que l'administration traite les demandes qui lui sont faites avec objectivité, « sans préférence ni faveur » selon les termes de votre décision du 13 janvier 1932, *Société La Grande Taverne*, n° 2 871, p. 36. Ces termes trouvent un écho dans la définition du président Odent selon laquelle « le principe d'égalité exige que toutes les personnes placées dans des situations identiques soient (...) traitées de la même façon, sans privilège et sans discrimination » (*Cours de contentieux administratif*, Tome II, p. 353).

Même si les exemples d'annulation ne sont pas très fréquents, ils sont néanmoins réguliers. Une décision de Section du 24 avril 1964, *Sieur V...*, n° 57461, p. 256, rendue en matière d'inscription des praticiens sur une liste de notoriété, a été regardée comme admettant implicitement l'opérance du principe d'égalité devant la loi en écartant au fond le moyen tiré de l'inscription sur la liste d'autres praticiens. L'année suivante, vous avez dans la même matière par une décision du 30 avril 1965, *Sieur B...*, n° 61883, p. 255, censuré une rupture d'égalité après avoir relevé que la commission avait inscrit d'autres praticiens possédant des titres égaux ou inférieurs à ceux détenus par l'intéressé et que c'est sur le seul fondement de ces titres que ces praticiens avaient été inscrits – élément qui faisait défaut pour regarder le moyen fondé dans l'affaire *Sieur V...* jugée l'année précédente.

L'opérance a été confirmée dans une décision plus récente du 10 juillet 1995 (*C...*, n° 147212, p. 213), aux conclusions très convaincantes de Yann Aguila, en matière de dérogations à la carte scolaire et paraît désormais acquise. Vous acceptez de vérifier qu'une décision individuelle prise en matière de pouvoir administratif discrétionnaire ne porte pas illégalement atteinte au principe d'égalité en la comparant aux autres.

Cette solution est raisonnable. Vous ne pouvez certes pas étancher une soif d'égalité par définition inextinguible, le principe d'égalité étant peut-être, selon le président Odent « celui des principes généraux du droit le plus fondamental aux yeux de l'opinion publique » (cours, p. 351). Mais il n'est pas irrationnel que l'administré compare le sort qui lui a été fait à celui fait aux autres et refuser par principe tout contrôle serait incompréhensible. Mme Questiaux disait que « le progrès ne peut résulter que d'une meilleure appréhension de la façon dont le citoyen d'à présent ressent la demande d'égalité » (in G. Braibant *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, PUF, 1989, p. 117).

2- Cela ne veut pas dire que les conditions d'application en soient facilement réunies.

Nous en voyons trois, d'ailleurs classiques.

En premier lieu, le principe d'égalité ne saurait tenir en échec le principe de légalité. Nul n'est fondé à se prévaloir à ce titre d'une décision illégale de l'administration (11 octobre 1967, *A...*, n° 68585, p. 683 ; 23 juillet 1974, *Ministre de l'équipement c/ Dame E...*, n° 85671, T. p. 834). Vous ne pouvez comparer entre elles que des décisions légales. Nul ne peut non plus se prévaloir d'une décision purement gracieuse prise par l'administration, c'est-à-dire de façon sinon illégale – vous refusez de contrôler de telles mesures –, du moins sans texte et à titre exceptionnel (24 juillet 1981, *Letailleur et autres*, n° 23110, T. p. 590).

En deuxième lieu, il faut, pour que le principe d'égalité soit en cause, qu'ait été fait à plusieurs demandes un traitement différent, c'est-à-dire que l'autorité administrative ait accordé aux uns ce qu'elle a refusé aux autres. C'est une évidence mais c'est indispensable. Dans la tradition juridique française, le principe d'égalité n'implique pas que des personnes se trouvant dans des situations différentes soient soumises à des régimes différents (Assemblée, 28 mars 1997, *Société Baxter*, n° 179049, p. 114).

En troisième lieu – et c'est là que réside en général la difficulté –, le traitement différent est nécessaire mais il ne suffit pas. Vous jugez constamment que la circonstance que l'administration ait accordé aux uns ce qu'elle a refusé aux autres ne démontre pas en soi une rupture d'égalité (10 décembre 1969, *Consort F...*, n° 73118, p. 572, et surtout 7 février 1994, *D...*, n° 127927, p. 55). La circonstance que l'administration ait accordé une autorisation ne fait pas en soi obstacle à ce qu'elle puisse légalement en refuser une autre (Assemblée, 13 décembre 1974, *Société des ciments Lafarge*, n° 90874, p. 628). Or, la plupart du temps, c'est ce que se bornent à critiquer les requérants, en sorte que vous n'avez aucune prise pour aller plus loin et vous en restez là. Le principe d'égalité vaut, mais seulement en théorie ; il n'est « *guère utilisable* » selon le président Odent (cours, p. 353).

Il faut donc encore, pour que le principe d'égalité trouve à s'appliquer, que le pétitionnaire soit dans la même situation, et non pas dans une situation simplement « analogue » à ceux auxquels un traitement différent a été fait. Il est d'autant plus nécessaire que le moyen soit sur ce point assorti de précisions de nature à vous permettre d'en apprécier le bien-fondé que, comme le faisait observer le président Bacquet dans ses conclusions sur votre décision de Section du 5 mars 1982 précitée *Ministre de l'environnement c/ Mme R...* (n° 25113, p. 102), dans un régime discrétionnaire, où les décisions sont prises par l'administration au cas par cas, il y a une sorte de présomption que les situations sont toujours différentes les unes des autres.

3- Quel degré de précisions doit apporter le requérant pour vous permettre de vous pencher sur un moyen de rupture d'égalité ?

Il y a deux situations dans lesquelles le requérant vous en convaincra facilement. Ce sont des situations dans lesquelles, comme le résume le président Genevois, le lien entre les différentes

décisions administratives apparaît « *quasiment indivisible* » (Rép. Dalloz contentieux administratif, *Principes généraux du droit*, n° 125).

La première situation est celle où l'administration doit répartir entre plusieurs demandeurs, dans un temps limité, une quantité limitée. C'est le cas de votre décision précitée du 10 juillet 1995 (C..., n° 147212, p. 213) : l'administration a un certain nombre de dérogations à la carte scolaire à accorder pour chaque école pour l'année scolaire. C'est aussi le cas de votre décision du 12 novembre 2007 A... ,n° 289254, inédite : l'administration dispose pour une année de crédits limitatifs pour rémunérer les heures supplémentaires. Cette situation est comparable à celle d'un concours et incline naturellement à s'inspirer de votre jurisprudence en la matière.

La deuxième situation est celle où le lien tient à ce que l'administration instruit en même temps des demandes qui ont le même objet. Dans cette hypothèse-là également, vous admettez facilement que les situations sont identiques (19 novembre 1997, *Clinique Lamarque*, n° 149376, p. 436, pour des demandes d'ouverture de lits présentées simultanément).

Mais ces deux cas n'épuisent pas les hypothèses où vous admettez que les situations sont suffisamment identiques. Votre décision précitée du 10 juillet 1995 C... (n° 147212, p. 213) ne met pas cette réserve et la plupart des précédents qui émaillent votre jurisprudence ne concernent d'ailleurs pas des hypothèses de demandes concurrentes, qu'elles soient concomitantes ou rivales. Ainsi en va-t-il des refus d'inscription sur la liste de notoriété, dans les précédents déjà cités *Sieur V...* (Section, 24 avril 1964, n° 57461, p. 256) et *Sieur B...* (30 avril 1965, n° 61883, p. 255). Mais ainsi en va-t-il aussi des mises à disposition d'une salle municipale à un groupement, lorsque cette salle est ordinairement mise à la disposition d'autres groupes (15 octobre 1969, *Caen-Demain*, n° 73563, p. 435 ; 8 juillet 1970, *Commune de l'Hermitage*, n° 77765, p. 469 ; 21 mars 1979, *Commune de Tourrettes-sur-Loup*, n° 07117, T. p. 606) ou de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel refusant à une société de radiodiffusion l'usage d'une puissance émettrice qu'elle avait accordée à d'autres sociétés présentant des projets semblables (19 février 1993, *SARL Gilda*, n° 103047, T. p. 575).

Simplement, il revient alors au requérant de vous apporter davantage de précisions pour établir en quoi sa situation serait identique à celle des autres à qui un sort différent a été fait. Il faut que le juge dispose d'une connaissance suffisamment précise de la ou des autres décisions que le requérant invoque. L'écoulement du temps ne nous paraît pas dans tous les cas exclure qu'il puisse y avoir identité des situations lorsque les demandes ne sont pas concurrentes.

4- Dans l'hypothèse où les situations des pétitionnaires apparaîtraient identiques, quels sont les devoirs de l'administration au regard du principe d'égalité ?

A cette étape, les exigences résultant du principe d'égalité doivent se combiner avec les caractéristiques du pouvoir discrétionnaire.

Vous avez opéré cette combinaison lorsque vous avez admis, par votre décision de Section du 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880, p. 750, que l'administration pouvait, même lorsqu'elle ne dispose pas du pouvoir réglementaire, définir néanmoins dans un texte général, sans édicter aucune condition nouvelle ni méconnaître l'objet de la législation, les orientations qu'elle entend appliquer pour traiter, sans renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation, les demandes individuelles qui lui sont faites au titre de son pouvoir discrétionnaire.

Le commissaire du gouvernement Bertrand, qui concluait, insistait sur le fait que la définition de conditions de fond auxquelles est soumis l'octroi de l'avantage prévu était indispensable pour assurer l'égalité des candidats et éviter les discriminations arbitraires entre eux. En effet, comme le souligne le président Genevois, « *le respect de l'égalité postule avant tout la généralité de la norme* ». Si la norme est générale, le principe d'égalité devant la loi ne se trouve pas méconnu parce que tous ont une vocation identique à se la voir appliquer (*Principes généraux du droit*, précité, n°s 127, 140 et 141). Le principe de légalité assure le respect du principe d'égalité. M. Bertrand ajoutait qu'il était encore plus essentiel en matière de pouvoir discrétionnaire que le juge soit à même de vérifier la rectitude des intentions de l'administration et qu'il ne fallait donc pas dissuader celle-ci d'invoquer devant le juge à l'occasion d'un litige les critères objectifs dont elle avait fait application.

Lorsque l'administration a pris une directive, pouvoir discrétionnaire et principe d'égalité impliquent pour elle deux choses. D'une part, cela ne la dispense pas de procéder dans chaque cas à un examen particulier et d'écarter la directive si une différence de situation ou un motif d'intérêt général le justifie, car il est exclu qu'une autorité administrative puisse légalement se lier elle-même à l'avance dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par des règles impératives. D'autre part, elle peut à tout moment modifier sa directive puisque nul n'a de droit acquis au maintien d'une réglementation, mais elle ne peut pas le faire à l'occasion d'une décision individuelle qu'elle-même a compétence pour prendre (Assemblée, 19 mai 1983, *Club sportif familial de la Fève et autres*, n° 23127, p. 205, concl. Pdt Genevois). En vertu du principe *Tu patere legem quam fecisti*, elle doit respecter elle-même ses propres directives et l'administré qui estime correspondre à l'un des critères qu'elle s'est posés peut en réclamer l'application (12 décembre 1997, *ONIFLHOR*, n° 147007, T. p.676).

Lorsque l'administration n'a pas pris de directive formalisée, la situation est moins simple mais pas réellement différente.

Vos décisions de censures sur le terrain de la rupture d'égalité montrent que vous attendez de l'administration un minimum de cohérence et de constance dans son action. Même lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire et que sa décision n'a pas à être motivée, le juge est en droit d'en connaître les motifs pour pouvoir les contrôler (Section, 26 janvier 1968, *Société « Maison Genestal »*, n° 68765, p. 62). Si l'administration a fait application d'un critère, elle doit en principe s'y tenir, sous peine de donner prise au soupçon de favoritisme et d'arbitraire et de faire naître une insécurité juridique permanente. Tout se passe un peu comme si chaque décision individuelle, dans les critères qu'elle fait apparaître, dévoilait une partie d'une directive implicite qui se dessinerait par effet de cliquet, faisant renaître une norme générale là où il n'y en avait pas.

Vos exigences n'ont pas à être différentes lorsque la « directive » est implicite et lorsqu'elle est explicite. L'administration doit, de la même façon opérer un examen individuel et vérifier qu'il n'y a pas lieu d'écarter ses critères pour différence de situation ou motif d'intérêt général (vous n'exercez sur ce point qu'un contrôle restreint : Section 18 novembre 1977, *Société anonyme entreprise J. Marchand*, n° 00619, p. 442, avec les concl. Pdt Franc ; 23 mai 1980, *Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat*, n° 13433, p. 238 ; 16 avril 2010, *Mme P...*, n° 305649, à publier au Recueil). Elle doit en revanche appliquer les critères qu'elle s'est fixés si elle n'a pas de motif pour les écarter. Selon le rapport annuel du Conseil d'Etat de 1996 dans ses considérations générales sur le principe d'égalité, c'est « *la contrainte minimum qui s'impose à l'administration dans l'usage de son pouvoir discrétionnaire* » (p. 57). On retrouve bien ces éléments dans vos décisions, dans lesquelles vous avez pris soin, avant de censurer une rupture d'égalité, de relever que l'administration n'avait pas fait application au requérant du critère retenu pour accorder l'avantage à d'autres placés dans les mêmes conditions « *sans que ce refus fût motivé par les nécessités de l'administration ou par celles du maintien de l'ordre public* » (*commune de l'Hermitage et commune de Tournettes-sur-Loup*), « *sans justification tirée d'un autre motif* » (C...¹) ou « *sans justification tirée d'un motif d'intérêt général ou de la différence de situation* » (A...²).

Mais vous ne pouvez pas lui imposer davantage non plus et ne sauriez lui interdire de modifier ses critères pour l'avenir. Le cliquet est intouchable tant que les candidats sont en situation de concours, lors duquel la réglementation ne peut plus être modifiée une fois qu'il a commencé, mais n'est pour le reste pas irréversible, sous peine que, par un étrange paradoxe, l'administration finisse par se trouver davantage liée dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire que lorsqu'un texte enserme son pouvoir, ce texte pouvant toujours changer.

Une difficulté tient à ce que seule une décision individuelle peut vous révéler ce changement de critère lorsque la « directive » n'est pas explicite. Autant vous ne pouvez admettre qu'il en soit ainsi lorsque la directive est explicite, autant vous ne pouvez faire autrement lorsqu'il n'y a aucun texte. Il incombera toutefois à l'administration de lever le soupçon de rupture d'égalité qui naîtrait de ce changement de pied en justifiant cette modification.

5- Reprenons ces différentes étapes en les appliquant à notre espèce.

Mme D... s'est vu refuser une dérogation alors que le préfet en a accordé à d'autres et, en première analyse, elle apporte suffisamment de précisions pour vous permettre d'examiner le bien-fondé de son moyen.

Il est vrai que les décisions qu'elle invoque n'étaient pas véritablement concurrentes avec la sienne. Les dérogations de l'article L. 631-7 ne sont pas exactement un contingent à partager dans un temps limité. En situation de pénurie de logement, le préfet ne peut certes accorder de dérogation indéfiniment à tous et ce qu'il a accordé aux uns limite ce qu'il pourra accorder aux autres. Mais les bornes sont peu précises et elles sont fluctuantes dans le temps car la situation du logement peut évoluer. Les demandes n'ont pas non plus été instruites en même temps. S'agissant des professionnels de son immeuble auxquels Mme D... se compare, une

¹ 10 juillet 1995, n° 147212, p. 213.

² 12 novembre 2007, n° 289254, inédite.

dérogation a été accordée à un médecin le 1^{er} juin 2001 et trois dérogations ont été accordées à des kinésithérapeutes le 8 octobre 2001. Or Mme D... a déposé sa demande juste après, le 17 octobre 2001. A aucun moment le préfet n'a eu à traiter ensemble les demandes précédentes et celle de Mme D.... Vous n'êtes donc pas dans une situation de concurrence où les critères devraient être « sanctuarisés ».

En revanche, Mme D... dispose d'un local situé au même lieu – dans le même immeuble –, c'est la même autorité administrative qui a pris la décision et les circonstances n'avaient selon elle pas changé. Ces précisions apparaissent suffisantes pour que vous acceptiez de comparer la décision qu'elle conteste aux précédentes.

Dans ce cadre, même si les règles n'étaient pas immuables comme en situation de concours, l'administration devait en principe continuer à appliquer à Mme D... les critères d'appréciation qu'elle avait révélés être les siens dans les décisions précédentes, étant observé que les circulaires en vigueur n'en donnaient aucun pour une ville telle que Courbevoie – ni l'administration ni Mme D... ne les invoquent d'ailleurs. Et c'est là, selon Mme D..., que résiderait la rupture d'égalité, parce que le préfet, lorsqu'il a accordé les dérogations précédentes, s'était borné à dire que le patrimoine immobilier d'habitation de la commune de Courbevoie ne serait pas grevé par la régularisation de leur situation – et ces décisions étaient certainement légales. Or, quand il s'est prononcé sur la décision de Mme D..., il lui a opposé la nécessité de préserver le patrimoine logement dans le secteur de la Défense.

L'administration apporte toutefois les éléments qui permettent d'écarter la rupture d'égalité.

Outre que faire apparaître un critère, dont il n'est pas certain que le préfet ne l'ait pas pris en compte implicitement dans ses décisions antérieures, n'est pas la même chose que refuser le bénéfice d'un critère dont il a été fait application précédemment, l'administration justifie l'intérêt qui s'attachait objectivement à la prise en compte de ce critère. A supposer même qu'elle n'y ait pas pensé plus tôt, elle pouvait légalement l'ajouter dès lors qu'elle estimait, sous votre contrôle, que son caractère objectif au regard de l'objet de la loi le justifiait. Dans cette hypothèse, intérêt général en rapport avec l'objet de la loi et motifs légaux paraissent d'ailleurs assez liés.

Mme D... se trouvait en outre doublement dans une situation différente des précédents. D'abord parce que, si le critère était réellement nouveau mais qu'il était légal, elle se trouvait comme toute personne après un changement de norme dans une situation différente des précédents. Ensuite parce que si le préfet en avait tenu compte sans en faire état dans ses décisions précédentes, il précisait, dans la décision concernant Mme D..., qu'elle s'ajoutait aux nombreuses autres précédentes. En quelque sorte, la goutte d'eau avait fait déborder le vase et la circonstance qu'il ait dit oui aux précédents avait créé la différence de situation en saturant le secteur.

Ajoutons, à l'appui de l'absence d'atteinte au principe d'égalité, que le préfet a également et pour un motif identique refusé la dérogation à tous les autres occupants professionnels de l'immeuble faisant partie, comme Mme D..., de la « deuxième salve » de demandes.

Nous vous proposons ainsi d'écarter ce dernier moyen. Vous rejetterez dès lors la requête de Mme D..., y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris
- au rejet de la requête de Mme D...