



HAL
open science

**Note sous Tribunal d'Instance de Saint-Denis de La
Réunion, 27 septembre 2007, numéro 0700032,
Commune de Saint-André contre Région Réunion et
CAA de Bordeaux, 11 juillet 2008, numéro 07BX02218,
Région Réunion contre Commune de Saint-André**

Grégory Kalfleche

► **To cite this version:**

Grégory Kalfleche. Note sous Tribunal d'Instance de Saint-Denis de La Réunion, 27 septembre 2007, numéro 0700032, Commune de Saint-André contre Région Réunion et CAA de Bordeaux, 11 juillet 2008, numéro 07BX02218, Région Réunion contre Commune de Saint-André. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2008, 08, pp.310-318. hal-02610827

HAL Id: hal-02610827

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02610827v1>

Submitted on 18 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.10 – URBANISME

URBANISME - Contentieux de l'urbanisme - Schéma d'aménagement régional - qualité d'acte réglementaire - application dans le temps d'une décision juridictionnelle - injonction par la juge de l'excès de pouvoir - nécessité d'une étude environnementale - information des élus d'une assemblée locale

TA Saint-Denis de la Réunion, 27 septembre 2007, Commune de Saint-André c/ Région Réunion, n°0700032

CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, Région Réunion c/ Commune de Saint-André, n°07BX02218

Grégory KALFLECHE, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion

Le Schéma d'aménagement régional est un document du droit de l'urbanisme dont l'une des spécificités est que sa base légale n'est pas dans le code de l'urbanisme. Cette caractéristique législative, dont on s'étonne tant il était prévu par la commission de codification que les codes bénéficient de renvois des uns aux autres, n'est pas sa seule originalité. Schéma propre aux départements et régions d'outre-mer, il bénéficie d'une valeur bien particulière dans la hiérarchie des normes urbanistiques.

Il doit en effet respecter les directives territoriales d'aménagement (DTA) ou, en leur absence, les lois d'aménagement et d'urbanisme (loi littoral et montagne), mais aussi les opérations d'intérêt national (mais il n'y en a pas en outre-mer pour l'instant), et bien entendu la législation en matière de sites, paysages et monuments historiques. Ayant les mêmes effets que les DTA, il est un document d'urbanisme important par son influence sur les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) auxquels il s'impose dans un rapport de compatibilité.

Plus encore, et s'agissant de plans applicables à des départements îliens ou, pour la Guyane, à un département à la façade atlantique importante, il contient un chapitre valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) que l'on trouve habituellement dans les SCOT, c'est-à-dire dans un document de niveau intercommunal plus précis. Il faut dire que cette spécificité est aussi justifiée par l'existence d'une zone des 50 pas géométriques que l'on ne retrouve pas dans les départements métropolitains, zone qui peut être l'objet d'opérations d'aménagement si le SMVM du SAR le prévoit. On comprend mieux l'intérêt pour l'économie locale de ce schéma.

Le SAR de la Réunion a fait l'objet dans les derniers mois d'un contentieux d'un grand intérêt, aussi bien en première instance qu'en appel (le jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis sera publié au Lebon et les conclusions de la commissaire du gouvernement, Sabine Encontre, le sont au BJDU 1/2008 p. 16).

Les faits sont simples et en lien avec le régime du SAR tel qu'il est précisé à l'article L 4433-7, al. 3 et 4 du CGCT : à défaut d'une délibération du conseil régional du DROM à propos du maintien en vigueur ou de la mise en révision complète ou partielle du Schéma, celui-ci devient caduc dans un délai de 10 ans à compter de la date de son approbation. L'approbation du SAR de la Réunion ayant été réalisée par un décret n°95-1169 du 6 novembre 1995, il fallait qu'avant le 6 novembre 2005 une délibération eût lieu, faute de quoi le SAR actuel était caduc. C'est ainsi que le 5 novembre 2004, une délibération de l'assemblée plénière du conseil régional « portant mise en révision du SAR » a été votée.

Le contentieux dont ont été saisis les juges administratifs porte indirectement sur cette délibération que la requérante, la commune de Saint-André, veut voir sortir de notre ordre juridique. Pour ce faire, puisqu'elle était hors délais pour demander l'annulation de la délibération, la commune a provoqué une décision administrative en demandant à la Région d'abroger la délibération en arguant de son illégalité. En effet, comme on le sait, l'autorité administrative ne peut laisser en vigueur un acte administratif réglementaire illégal, elle doit l'abroger. Cette obligation qui pèse sur les actes devenus illégaux par changement de circonstance de fait ou de droit depuis l'arrêt du 10 janvier 1930 *Despujol* (rec. 30, GAJA n° 43) ayant été clairement étendu aux règlements illégaux *ab initio* (c'est-à-dire au moment de leur entrée en vigueur) depuis l'arrêt du Conseil d'État du 3 février 1989 *Cie Alitalia* (rec. p. 44, GAJA n°94). Cette règle a d'ailleurs été insérée dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 qui crée un nouvel article 16-1 « l'autorité administrative est tenue, d'office ou à la

demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstance de droit ou de fait postérieures à cette date ». Les refus implicites, puis explicite en date du 22 décembre 2006 qu'a fait la Région à la commune de Saint-André ont conduit cette dernière à demander au juge administratif non seulement leur annulation, mais aussi une injonction de cesser la révision du SAR et de constater la caducité de celui-ci dans un délai d'un mois et sous astreinte.

I- Le contentieux devant le Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion.

Le contentieux devant le Tribunal administratif est intéressant à trois égards. Théoriquement d'abord, il qualifie implicitement le SAR de document d'urbanisme au sens de l'ancien article R 600-1 du code de l'urbanisme. Au fond ensuite, en ce qu'il prend acte d'une modification de l'article L 4433-7 du CGCT de 2004. Sur le plan contentieux enfin en ce qui concerne les conséquences à tirer de l'annulation du refus d'abroger la délibération sur la délibération elle-même, avec une application spécialement intelligente de la jurisprudence du Conseil d'État du 11 mai 2004 *Association AC ! et autres* (rec. 197, GAJA 16^e ed. n°116).

A) Le SAR, un document d'urbanisme au sens de l'ancien article R 600-1 C urb.

Il est intéressant de s'attarder quelques instants sur les éléments de la requête reconnaissant que l'article R 600-1 du code de l'urbanisme a été respecté. Sur le plan textuel, pour qu'il ait à l'être, il fallait que deux conditions soient remplies.

D'abord qu'il faille étendre aux recours contre les demandes d'abrogation d'un document d'urbanisme les obligations de l'article qui ne fait référence qu'aux « recours contentieux ou administratif ». Il ne nous semble pas évident que l'article s'étende aux demandes d'annulation d'une demande d'abrogation d'un document d'urbanisme. N'oublions pas qu'il s'agit là d'un article conduisant à l'irrecevabilité du recours, la chose est grave sur le plan des droits des administrés. Sur ce point, le jugement nous semble aller trop loin et le moyen aurait dû à notre sens être tout simplement rejeté.

En revanche, du fait de cette interprétation large de l'article R 600-1, il est intéressant de noter que notre jugement constitue la première fois qu'un juge qualifie –implicitement il est vrai – les SAR de « document d'urbanisme ». Il s'agit là d'une nouveauté spécialement intéressante en ce que, depuis l'arrêt CAA Marseille 13 avril 2006, *Mme Tixador*, (req. 04MA00404) les documents d'urbanisme doivent respecter les principes de l'article L 121-1 C. Urb. Cette qualification impose donc « aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs [que ces principes] énoncent » ce sur quoi le juge exerce un « simple contrôle de compatibilité » (CC 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*). On savait déjà qu'étaient entrés dans cette qualification de « documents d'urbanisme de l'article R 600-1 C urb » les plans d'exposition aux bruits, les schémas de mise en valeur de la mer, les MARNU, les Plans d'aménagement de zone, les plans de prévention des risques naturels, les ZPPAUP ou les arrêtés modifiant les cahiers des charges d'un lotissement, mais il est notable que cet arrêt étende cette qualification aux Schémas d'aménagement régionaux, même si cela est parfaitement logique.

La solution de ce jugement, même implicite, est intéressante en ce que le texte de l'article R 600-1 C Urb. a été modifié par le décret du 5 janvier 2007, entré en vigueur le

1^{er} octobre 2007, et que la référence aux « documents d'urbanisme » a totalement disparue. Il s'agit donc d'une des dernières fois que cela aurait pu être jugé. Dans le même temps, cela retire tout intérêt au jugement pour ce qui est de l'application de cet article qui a depuis été modifié et n'impose plus la notification des recours contre un SAR, cette notification étant limitée aujourd'hui aux recours contre « les certificats d'urbanisme, les décisions de non-opposition à déclaration préalable et les permis de construire, aménager et démolir ».

La reconnaissance du SAR comme un document d'urbanisme au sens de – l'ancien – article R 600-1 C. Urb. n'a donc plus d'intérêt pour cet article, mais il en conserve un en soumettant les SAR au respect des principes de l'article L 121-1 C. Urb. Les rédacteurs du prochain SAR ne devront pas l'oublier, le non respect de ces principes étant un élément important du contrôle du juge sur les documents d'urbanisme, soumis à contrôle normal (Cf. CE 24 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, rec. 1235, D. 1996 somm. 272, obs Charles ; CE 4 décembre 1995, *Chambre d'agriculture de la Mayenne*, rec. 1078, BJDU 6/1995 p. 449, concl. Piveteau, CE 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule*, BJDU 1/1997, p. 19, concl. Touvet ; CAA Douai, 6 juillet 2006, *M. Jean-Claude X*, n°05DA01453)

B) Deux principaux moyens d'annulation au fond

Afin d'annuler le refus d'abrogation par la Région, la commune de Saint-André s'est fondé sur la légalité de la délibération du conseil régional. Ainsi, le premier moyen soulevé est l'absence d'analyse du schéma du point de vue de l'environnement.

Il faut préciser qu'en 1995, les schémas ne devaient en aucun cas faire l'objet d'une telle analyse. L'évaluation environnementale est prévue pour les DTA, les SDRIF, les SCOT et les PLU à l'article L 121-10 C. urb. (issu de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, art. 4, qui transpose la directive 2001/42 du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*) et surtout à l'article R. 121-14 C Urb. issu du décret d'application de cette ordonnance (n° 2005-608 du 27 mai 2005). Ce dernier article cite expressément les SAR comme devant faire l'objet d'une telle évaluation. Il précise que celle-ci doit être présente dans le rapport de présentation et ressemble sur certains points à une étude d'impact (notamment pour la publicité et la consultation du public).

Cela étant, c'est surtout l'alinéa 3 de l'article 4433-7 CGCT qui est ici en cause. Issu de la même ordonnance de 2004, il prévoit qu'une analyse du SAR du point de vue environnemental doit être présentée aux élus avant le vote de la délibération évitant la caducité du SAR. Or, en l'espèce, au moment de la délibération du conseil régional sur la révision complète du SAR, une telle évaluation n'avait pas été faite.

La question est de savoir si celle-ci était obligatoire. En application du principe d'application immédiate des lois, l'ordonnance de 2004 devait effectivement s'imposer aux SAR en cours. C'est du moins une telle analyse qui a été faite par le tribunal administratif. Ce principe trouve évidemment ses limites si la loi elle-même prévoit son entrée en vigueur à une date postérieure. Dans l'ordonnance, une telle exception avait été posée par son article 5 : « *Les dispositions de la présente ordonnance ne s'appliquent pas aux plans, schémas, projets et autres documents visés à l'article L 122-4 du code de l'environnement, à l'article L 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L 4424-13 et 4437-7 (modifié par un rectificatif d'erreur matériel du Journal officiel publié le 2 octobre 2004 : 4433-7) du code général des collectivités territoriales dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006.* ». En l'espèce donc, la délibération datant du 5 novembre 2004 était postérieure à la date du 21 juillet 2004 prévue textuellement. C'est donc à bon droit

que le tribunal a fait une application des dispositions modifiées de l'article 4433-7 CGCT et a estimé que la délibération ne pouvait avoir eu lieu sans qu'il y ait eu au préalable une véritable évaluation environnementale transmise aux membres de l'assemblée délibérante de la Région.

Le deuxième moyen d'annulation au fond est la méconnaissance du droit d'information des élus régionaux de l'article L 4132-17 du CGCT. En l'espèce, la révision complète du schéma n'a pas été justifiée par des documents particuliers. Or, cette justification est nécessaire, sans quoi la logique voudrait qu'il soit plus économique et intéressant de garder le SAR en l'état. Cette information des élus locaux est une formalité substantielle (cf. sur ce point CE 30 avril 1997, *Commune de Sérigan*, req. 158730, rec. 699, DA 1997, n° 231 ; CAA Nancy 30 septembre 1999, *Commune de Longueville-lès-Metz*, req. 96NC00687 ; CAA Bordeaux 13 mars 2000, *Commune de Blaye*, req. 97BX00652.) qui justifie l'annulation de la délibération si les éléments d'information n'ont pas été « transmis aux membres du conseil régional ou laissés à leur disposition pour consultation ». La forme de cette information importe beaucoup. En l'espèce, le commissaire du gouvernement se fonde sur l'arrêt du Conseil d'État du 8 juin 1994 *Commune de Ville-en-Vermois* (req. 136526) pour justifier qu'il manque des éléments d'information et que, concrètement, le fait qu'il ait été procédé à une projection en séance d'un rapport de présentation détaillé du SAR ne correspond pas aux exigences de l'article L 4132-17 CGCT. Sur ce point, la jurisprudence fait preuve d'une certaine exigence, pour ne pas dire frilosité : la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 n'envisageait peut-être pas les informations « modernes », mais une présentation en séance ne paraît pas être un mauvais mode d'intervention. (Cf. sur l'information telle qu'elle est prévue dans la loi et dans ses modifications M. VERPEAUX, « Les droits des élus ou les droits des assemblées locales », RFDA 1993.20 & L. JANICOT, *Le droit des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2004, 620 p.). Il est cependant exact que celui-ci, pour efficace qu'il soit, ne laisse pas véritablement le temps de la réflexion et de l'analyse personnelle à tête reposée. Il n'y est d'ailleurs pas fait mention dans l'article L 4132-17-1, créé en 2004 et qui ouvre concrètement la possibilité d'informer les élus régionaux par des moyens informatiques. Pratiquement cependant, il est bien possible qu'une grande partie des élus soient mieux informés par une projection en séance que par des documents informatisés sur un serveur de leur commune.

A cela il faut ajouter que l'analyse du SAR doit être faite par les élus « notamment » du point de vue de l'environnement. Cette rédaction laisse entendre que l'analyse environnementale n'est qu'une part – importante, mais une part quand même – de l'analyse qui doit pousser les élus à choisir le maintien, la révision partielle ou la révision complète du plan. Il semble que l'information telle qu'elle a été faite pouvait peut-être suffire à cette « partie » de l'analyse.

C) Une solution juridiquement rigoureuse et innovante

De ces deux moyens d'annulation, il résulte non seulement que la délibération est illégale, et que par conséquent la commune de Saint-André en avait demandé à bon droit l'abrogation, mais également que les refus d'abrogation sont, de ce fait, illégaux. Deux points apparaissent comme notables dans la solution, la précision de l'analyse conduisant à répondre favorablement à la demande d'injonction et la modulation des effets de l'annulation dans le temps.

L'injonction demandée est une application désormais classique des articles L 911-1 et suivants du code de justice administrative. Dans cette affaire, le juge fait droit à une partie de la

demande, mais en rejette une autre. (sur cette question, cf. F. BLANCO Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité, thèse, dactyl Aix-Marseille III et A. PERRIN, L'injonction en droit public français, Thèse dactyl, Paris II, 2007)

D'une part, il prend en compte les limites des articles précités, il rappelle que le juge ne détient pas de pouvoir d'injonction par principe. Cette assertion est largement exacte, mais on sait que dans l'arrêt CE 29 juin 2001 *Vassilikiotis*, (GACA n° 66) le Conseil d'État a pu prononcer une injonction d'accorder une carte professionnelle temporaire en application du droit communautaire sans recourir à l'article L 911-1 CJA. Reste qu'il ne faut pas exagérer la portée de cet arrêt et que depuis 1995, l'injonction que l'on retrouve dans ces articles du code de justice administrative est considérée comme le seul moyen de demander une injonction dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Plus intéressante est la limite des pouvoirs du juge administratif qui lui interdit de constater la caducité d'une disposition. En l'espèce, cette affirmation conduit le juge à refuser de prononcer la caducité du SAR comme le lui demandait la commune requérante. Elle conduit aussi le juge à refuser d'interdire au conseil régional de cesser toute révision du SAR. Il faut bien reconnaître que ces conclusions dépassaient effectivement les pouvoirs du juge tels qu'ils résultent des articles L 911-1 et s. CJA. Ordonner l'arrêt de toute révision de son SAR consisterait non seulement à revenir sur une éventuelle autre délibération qui pourrait avoir été prise entre temps pour lancer la révision en évitant les motifs d'illégalité de la première, mais en plus, ce serait empêcher le travail d'une assemblée parlementaire, travail qui pourrait permettre de gagner du temps si le processus était relancé plus tard.

D'autre part, se référant au texte même de l'article L 911-1 CJA, le tribunal envisage les conséquences « qu'implique nécessairement » l'annulation du refus d'abrogation. Il estime alors qu'il lui revient de prescrire au conseil régional de procéder à l'abrogation de la délibération conduisant à la révision complète du SAR. En effet, dès lors que l'annulation du refus d'abroger est fondée sur une nullité *ab initio* de la délibération que le requérant voulait voir abrogée, on ne peut s'étonner que le juge administratif enjoigne l'administration à tirer les conséquences de la nullité qu'il constate, même s'il n'a pas le pouvoir de constater lui-même cette nullité. On s'étonnera seulement que cette demande vienne dans le corps du jugement alors qu'elle n'apparaît pas dans les visas où les seules conclusions à fin d'injonction sont celles que le tribunal a rejeté. Il doit s'agir là d'une volonté de ne pas alourdir lesdits visas, sans quoi l'injonction serait tout simplement illégale parce que contraire à l'article L 911-1 qui exige que la demande d'injonction émane d'une partie.

Le rejet des conclusions tendant à une astreinte liée à la réalisation de l'injonction apparaît aussi comme tout à fait logique, le juge étant vraisemblablement conscient que la commune n'allait pas poursuivre la révision du schéma sur le fondement d'une délibération illégale, sans quoi le schéma pourrait lui-même être facilement annulé en fin de procédure.

La conséquence normale de cette annulation sous injonction serait non seulement la nécessité de reprendre la procédure de révision du SAR en commençant par une nouvelle délibération du conseil municipal prévoyant sa révision complète, mais aussi la caducité du SAR de 1995, puisque, annulée *ab initio*, la délibération n'aurait pu avoir pour conséquence l'absence de caducité du SAR à l'issue du délai de 10 ans.

Bien inspiré par une demande de la partie défenderesse, le tribunal a voulu compenser cet effet collatéral néfaste de l'annulation de la délibération. Se référant à la jurisprudence du Conseil d'État du 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, rec. 197, elle a donc modulé dans le temps les effets de l'annulation pour aboutir à une solution tout à fait équilibrée sur le plan de la sécurité et de la rigueur juridique. La justification (« compte tenu de l'importance que revêt ce

schéma ») est un peu courte, mais il faut bien dire que la décision s'adresse à un public qui est sensé percevoir ce que signifie cette justification.

II) L'arrêt de la Cour administrative d'appel

À la lecture des conclusions de S. Encontre (BJDU 1/2008 p. 16) et du 3^e considérant du jugement, on constate qu'une fin de non-recevoir de la requête du fait de la qualification de la délibération comme « acte préparatoire ne présentant aucun caractère décisoire » avait déjà été présenté en première instance. La commissaire du gouvernement répondait à ce moyen que la délibération présentait un caractère décisoire en ce qu'il avait une incidence sur la pérennité du SAR qui deviendrait caduc en son absence.

A) Une solution équivalente pour les requérants

C'est pourtant en revenant sur cette interprétation que la cour administrative d'appel de Bordeaux va revenir sur le jugement du tribunal administratif. Il précise qu'eu égard aux rôles dévolus à la délibération du Conseil régional initiant la révision du sar par l'article L 4433-7 du CGCT, celle-ci « *ne comporte par elle-même l'édiction d'aucune norme ; que si (...) l'intervention, avant l'expiration du délai de dix ans à compter de l'approbation du schéma d'aménagement régional, d'une décision de mise en révision de ce schéma fait obstacle à ce que celui-ci devienne caduc, cet effet n'est que la conséquence attachée par la loi à une telle délibération ; que dans ces conditions, la délibération par laquelle le conseil régional décide la mise en révision du (SAR) ne présente pas un caractère réglementaire.* »

La Cour tire donc simplement de cette absence de caractère réglementaire le fait qu'aucune obligation d'abrogation de l'acte n'existait pour son auteur (le conseil régional), et partant, rejette la demande de la commune de Saint-André telle qu'elle était présentée devant le tribunal administratif.

Un petit point de procédure avant le fond : entre le jugement du tribunal administratif et l'arrêt de la Cour administrative d'appel, les élections municipales ont modifié la majorité politique de la commune de Saint-André. Cette modification a conduit la nouvelle municipalité à se désister devant la CAA. Cette dernière prend acte du désistement, mais elle prend soin d'annuler le jugement du TA et de rejeter la demande de la commune devant le TA et de la condamner à la somme de 1300 euros en application de l'article L 761-1 CJA.

B) La qualification d'acte administratif réglementaire au cœur de la solution juridique

La question que pose cet arrêt est plus fondamentale que ne le laisse paraître le Schéma d'aménagement régional qui est l'objet du litige. Il s'agit en effet de définir ce qu'est un acte réglementaire. On le sait, dans la jurisprudence précitée, l'acte réglementaire s'oppose à l'acte individuel : dans le premier cas il y a une obligation d'abroger, dans le second, la sécurité juridique individuelle ne l'impose pas. Or, un acte réglementaire se définit doctrinalement par le

fait « qu'elle s'adresse à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite. » (R. Chapus, DAG, Tome 1, 15^e ed n° 699).

Le raisonnement du juge de la Cour de Bordeaux est pour le moins étonnant. Plutôt que de discuter tout de suite du caractère réglementaire ou non de la délibération, elle se concentre sur le caractère (non-)normatif de cette délibération, et affirme qu'il ne s'agit pas d'une norme juridique. Nous ne saurions être en accord avec la Cour, ni sur la méthode, ni sur les conséquences. D'une part, elle estime que la délibération n'est pas une norme, alors que cette délibération remplit deux conditions fondamentales à la qualité de norme, à savoir la modification de l'ordonnement juridique et le caractère impératif. En effet, non seulement cette délibération arrête le délai de caducité du SAR précédent, mais de plus – il semble presque incongru de le rappeler – la délibération va obliger le président du conseil régional à lancer concrètement la procédure de révision du schéma.

Deuxième critique, la Cour estime que le fait d'empêcher la caducité du SAR n'est pas attaché à la décision mais à la loi. Cela signifierait-il que toutes les décisions administratives qui tirent leurs conséquences de la loi la perdent pour elles-mêmes et perdent leur caractère normatif ? Au contraire, il nous semble que si la délibération du conseil général a été prise en 2004, c'est bien parce qu'en 2005, il aurait été trop tard et que le SAR serait devenu caduc. Le conseil régional a donc bien sur pris cette délibération dans le but d'empêcher la caducité... elle n'est pas un effet non voulu par l'auteur de l'acte et rattachable à la loi, elle est l'un des objectifs de l'acte.

Alors, dire que « dans ces conditions », l'acte n'est pas réglementaire nous semble une erreur de raisonnement. Cela impliquerait que les actes individuels ne soient par nature pas normatifs, mais aussi que les auteurs des actes pourraient se voir imposer des effets « par la loi » sans être considérés comme les ayant aussi voulus.

Est-ce à dire qu'il serait anormal que la délibération initiant la modification du SAR ne soit pas un acte réglementaire ? Non, cet acte pourrait ne pas être réglementaire, mais pas pour les motifs de l'arrêt. Dans un arrêt du Conseil d'État du 5 avril 1974, Dame Prébot (rec. T p. 1207), il avait été décidé que l'acte prescrivant un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (les SDAU, ancêtre des SCOT actuels), comme la décision de constitution d'une commission local avaient le caractère « de simples mesures préparatoire et ne constitu(aient) pas des décisions susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir ». En l'occurrence, il ne semble pas raisonnable de considérer le SAR comme non réglementaire comme le serait une simple mesure préparatoire.

L'arrêt nous donne une piste de réflexion : par lui-même, la délibération n'est pas réglementaire, mais pas parce qu'elle ne modifie rien (parce qu'elle n'est pas « normative »), mais parce qu'elle n'a pas de conséquence générale. Dans le même sens, il ne s'agit pas non plus d'un acte individuel qui viserait une ou plusieurs personnes en particulier. Il s'agit en fait d'une décision d'espèce comme un décret convoquant des électeurs, prononçant la dissolution d'un conseil municipal, comme une déclaration d'utilité publique. Plus encore, la jurisprudence a reconnu cette qualité aux décisions de création de zones dans les plan d'urbanisme qui n'ont ni le caractère réglementaire (E 26 juin 1968, Ferré, AJDA 1969.174 note Dupeyroux, ou plus récemment CE 25 mars 1996, Association de sauvegarde de Guyancourt, rec. 667), ni le caractère individuel (CE 18 novembre 1988 Cne de Mireval). Il en est de même pour les arrêtés délimitant les opérations de remembrement dont l'arrêt CE 4 mars 1988 précise qu'ils ne sont ni réglementaires, ni individuels.

Comme toutes les décisions d'espèce (cf. R. Chapus, DAG 1, 15^e ed. n° 700 et s), la question est de savoir quelle est la part du régime des actes individuels et quelle est la part des actes réglementaires qu'il faut leur appliquer.

En l'espèce, il nous semble que la double fonction de la délibération lui confère un régime d'acte réglementaire : le simple fait de lancer la procédure de SAR ne l'impliquerait pas nécessairement, mais la volonté d'arrêter le délai de caducité du SAR conduit cette délibération à faire prolonger l'application de l'acte réglementaire qu'est le SAR, et partant lui donne un régime d'acte réglementaire. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que cette question soit au cœur de la différence de solution entre le jugement du tribunal administratif et l'arrêt de la Cour.

La motivation de la Cour administrative d'appel de Bordeaux ne nous convainc pas, mais la solution est en pratique identique à celle du Tribunal administratif de Saint-Denis, plus élégante et subtile. Quel dommage pour la doctrine que les requérants ne soient pas allés devant le Conseil d'État dont les ors pouvaient justifier qu'il soit, tout simplement, juge de l'élégance.

¹Sur cette réforme, notamment, le dossier de l'AJDA 2007, n°5, p; 217 et suivantes.