

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N° 20NT00066**

---

**SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION DU  
SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE  
L'ODET**

---

Mme Cécile Ody  
Rapporteuse

---

M. Benoît Mas  
Rapporteur public

---

Audience du 24 septembre 2021  
Décision du 12 octobre 2021

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La Cour administrative d'appel de Nantes

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 8 juillet 2016 par laquelle le conseil syndical du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odét a approuvé la modification n° 1 du schéma de cohérence territoriale de l'Odét, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux.

Par un jugement n° 1700075 du 8 novembre 2019, le tribunal administratif de Rennes a fait droit à sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 8 janvier et 18 septembre 2020, le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odét, représenté par Me Prieur, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes ;

2°) de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé s'agissant de l'incompatibilité d'une part des dispositions du document d'orientations et d'objectifs avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables et d'autre part de la création du secteur d'implantation périphérique de Kerorié avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables ;
- la délibération du 8 juillet 2016 n'a pas été prise en méconnaissance de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectif du schéma de cohérence territoriale modifié restant compatible avec le projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juillet 2020, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, représentée par Me Bremond, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens invoqués par le requérant n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Ody,
- les conclusions de M. Mas, rapporteur public,
- et les observations de Me Le Baron, substituant Me Prieur, pour le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet.

Une note en délibéré présentée pour le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet a été enregistrée le 5 octobre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 8 novembre 2019, le tribunal administratif de Rennes a annulé la délibération du 8 juillet 2016 par laquelle le conseil syndical du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet a approuvé la modification n° 1 de ce schéma, ainsi que le rejet de son recours gracieux. Le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Pour annuler la délibération contestée du 8 juillet 2016, les premiers juges ont retenu une incohérence des dispositions du document d'orientation et d'objectifs au regard des orientations du projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale de l'Odet, plus particulièrement les orientations visant à « développer et conforter une offre de proximité et de qualité (notamment en équipement de la personne, loisirs...) dans les centres-villes, bourgs et les quartiers » et à « contenir la création ou l'extension de vastes zones d'activités commerciales ». Le jugement attaqué, lequel ne se borne pas à comparer le document d'orientations et d'objectifs initial avec les modifications qui lui sont apportées par la délibération contestée du 8 juillet 2016, retient, aux points 9 à 14, que l'abaissement du seuil des surfaces devant être implantées au sein des centralités de 400 à 200 m<sup>2</sup>, le passage de cette obligation d'implantation en centralités à une faculté « à favoriser », ainsi que l'élargissement de la définition des centralités et la création de nouvelles zones d'implantation situées en dehors des centralités, ont pour effet d'ouvrir plus largement les possibilités d'implanter des commerces, même de surfaces modestes, en dehors des centres-villes, des bourgs et des quartiers et de développer les zones d'activités commerciales dédiées, ce qui va à l'encontre des orientations précitées du projet d'aménagement et de développement durables. Ce faisant, les premiers juges ont suffisamment motivé leur appréciation.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Le schéma de cohérence territoriale comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Un document d'orientation et d'objectifs. (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-5 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : / (...) 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ; / (...)* ».

4. La délibération du 8 juillet 2016 contestée n'a pas modifié le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale de l'Odet, lequel prévoit, parmi ses orientations, celle d'« assurer un développement harmonieux des activités résidentielles : bâtiment, commerces, artisanat et services pour la population locale ou touristique ». Dans le sens de cette orientation, le projet d'aménagement et de développement durables fixe un objectif visant à « conforter et organiser l'attractivité commerciale » et pour ce faire à « développer et conforter une offre de proximité et de qualité (notamment en équipement de la personne, loisirs...) dans les centres-villes, bourgs et les quartiers » et à « contenir la création ou l'extension de vastes zones d'activités commerciales ».

5. En premier lieu, le document d'orientations et d'objectifs approuvé en 2012 prescrivait que les commerces de surface de plancher de moins de 400 m<sup>2</sup> avaient vocation à être accueillis dans les centralités, de sorte qu'il n'était plus autorisé de construire de commerce de moins de 400 m<sup>2</sup> de surface de plancher hors périmètre de centralité et l'installation de commerces isolés de toute urbanisation commerciale ayant pour objectif de capter un flux automobile était interdite. Le document d'orientations et d'objectifs modifié prescrit au point 6.2.1 de « favoriser » les implantations commerciales en centre-ville, centre de quartier et centre bourg mais n'en fait plus une obligation. En outre, le seuil de surface de plancher des commerces admis dans les secteurs d'implantation préférentielle périphériques est abaissé de 400 à 200 m<sup>2</sup>.

De plus, la notion de « centralité » est définie plus largement comme incluant tout secteur caractérisé par un bâti dense présentant une diversité de fonctions urbaines, de sorte que la centralité n'est plus nécessairement synonyme de centre-ville, centre de quartier ou centre-bourg. Enfin le document d'orientations et d'objectifs modifié prescrit, au point 6.2.5, qu'en l'absence de disponibilité foncière dans les secteurs d'implantation préférentielle périphériques, l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces fonciers pourra être envisagée pour l'accueil d'équipements commerciaux à caractère exceptionnel non présents sur le territoire, sous condition de proximité avec les grands axes de déplacement et de desserte routière et mobilités douces sécurisées. Ainsi que l'ont relevé la chambre de commerce et d'industrie Quimper Cornouailles, le syndicat intercommunautaire Ouest Cornouailles aménagement et la commission d'enquête dans ses conclusions, de telles prescriptions ont pour effet de faciliter l'implantation des commerces, y compris ceux de taille modeste, en dehors des centres-villes, centres de quartier et centres-bourgs, et même en dehors de toute centralité ou secteur d'implantation préférentielle périphérique. Ces dispositions vont dès lors à l'encontre de l'objectif du projet d'aménagement et de développement durables de « développer et conforter une offre de proximité et de qualité (notamment en équipement de la personne, loisirs...) dans les centres-villes, bourgs et les quartiers ».

6. En second lieu, un des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables est de « contenir la création ou l'extension de vastes zones d'activités commerciales ». Pour répondre à cet objectif, le document d'orientations et d'objectifs prévoit, au point 6.2.2, que la délimitation des zones commerciales périphériques devra se faire au plus proche des commerces existants et que le potentiel de développement devra se contenir à de la densification du secteur et à du renouvellement de friches et bâtis existants. La délibération du 8 juillet 2016 crée plusieurs secteurs d'implantation préférentielle périphériques dont celui de Kerorié, en continuité avec la zone d'activités de Park C'Hastel et de l'agglomération de Fouesnant. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le secteur ne comporte ni friche ni bâti existant, en contradiction avec les prescriptions inscrites au document d'orientations et d'objectifs modifié pour respecter l'objectif de « contenir la création ou l'extension de vastes zones d'activités commerciales ». Par suite, la création du secteur d'implantation préférentielle périphérique de Kerorié présente une incohérence avec le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'Odet.

7. Il résulte de ce qui précède que le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territorial de l'Odet n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a annulé la délibération du 8 juillet 2016 ainsi que le rejet du recours gracieux formé contre cette délibération.

#### Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement au syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territorial de l'Odet de la somme qu'il demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet la somme de 1 500 euros que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au même titre.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet est rejetée.

Article 2 : Le syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet versera à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'Odet et à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

Délibéré après l'audience du 24 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

- M. Francfort, président de chambre,
- Mme Buffet, présidente assesseure,
- Mme Ody, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 octobre 2021.

La rapporteure,

Le président,

C. ODY

J. FRANCFORT

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.