

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2204171

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Société G.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fabienne Pottier
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Rennes

M. William Desbourdes
Rapporteur public

(5^{ème} Chambre)

Audience du 15 mai 2023

Décision du 30 mai 2023

68-01-006-02

68-01-01-01

68-01-01-01-02-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 12 août 2022 et le 9 mai 2023, la société G., représentée par Me Raimbert, de la SELAS d'avocats Simon Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° DB-053-2022 en date du 10 mars 2022 par laquelle le conseil de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune de M. ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération le versement d'une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée méconnaît les articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article R. 123-11 du code de l'environnement ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation au regard des dispositions de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme
- elle méconnaît les dispositions des articles R. 151-20 et R. 151-8 du même code et elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de Saint-Brieuc approuvé le 27 février 2015, en particulier son axe 2 intitulé « Créer les conditions

du développement économique valorisant les ressources du territoire », tel que précisé par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) de ce schéma et son Document d'Aménagement Commercial ;

- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2023, la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération, représentée par Me Le Derf-Daniel, de la SELARL ARES, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que soit mis à la charge de la requérante le versement de la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par la société G. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme, en sa version résultant notamment du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ;
- 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 Pottier,
- les conclusions de M. Desbourdes, rapporteur public,
- et les observations de Me Thao, de la SELAS d'avocats Simon Associés, représentant la G., et de Me Lefeuvre, de la SELARL ARES, représentant la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 10 mars 2022, le conseil d'agglomération de Saint-Brieuc Armor Agglomération a approuvé la modification n° 1 du plan local d'urbanisme de M. portant notamment classement en zone 1AUy d'une parcelle cadastrée A 3063 jusqu'alors classée en zone 2AUYc. La G. qui exploite l'enseigne « Intermarché » sur un terrain sis rue des Granitiers sur le territoire de la commune de M., a présenté, le 10 mai 2022, un recours gracieux à l'encontre de cette délibération, rejeté par une décision du 6 juillet 2022. Elle demande au tribunal l'annulation de la délibération du 10 mars 2022, ainsi que celle de la décision explicite de rejet de ce recours gracieux.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne les moyens relatifs à l'irrégularité de la convocation et du défaut d'information des conseillers communautaires :

2. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...).* ».

3. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5211-1 du même code : « *Les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relative au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L. 2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus. / Pour l'application des articles L. 2121-11 et L. 2121-12, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus. / L'article L. 2121-22-1 s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 20 000 habitants ou plus. (...).* ».

4. Il résulte de ces dispositions combinées que la convocation aux réunions du conseil communautaire doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le président de la communauté d'agglomération n'ait fait parvenir aux membres du conseil communautaire, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

5. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, en particulier du courrier électronique du 1^{er} mars 2022 adressé aux conseillers communautaires que la convocation des membres du conseil d'agglomération leur a été adressée au moins cinq jours francs avant la séance du 10 mars 2022. En outre, ce courrier électronique de convocation comprenait un lien donnant accès aux documents relatifs à la séance du conseil d'agglomération du 10 mars 2022, notamment le projet de délibération litigieux, la note de synthèse et les pièces du dossier de modification du plan local d'urbanisme de M.. La note de synthèse décrit de manière suffisamment précise les objectifs de modification du plan local d'urbanisme intercommunal, les différentes étapes de la procédure et notamment l'enquête publique, les avis des personnes publiques associées et les conclusions du commissaire enquêteur. Elle est accompagnée en annexe des documents de modification du plan local d'urbanisme, de sa motivation, de l'analyse des impacts, des changements apportés aux différentes pièces du dossier, du règlement graphique

modifié, et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) modifiées. Il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 5211-1, L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales doivent être écartés.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 123-11 du code de l'environnement :

6. Aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *I. - Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale et les plans et programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. (...) / III. — L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. [...]* ».

7. En l'espèce, l'article 9 de l'arrêté du président de Saint-Brieuc Armor Agglomération du 29 septembre 2021 prescrivant l'ouverture et les modalités de consultation du public dispose que l'avis d'enquête « sera affiché quinze jours au moins avant le début de l'enquête et durant celle-ci au siège de Saint-Brieuc Armor Agglomération, à la mairie de M. ainsi que sur le lieu concerné par l'enquête et sur leurs sites internet respectifs et publié par tout autre procédé en usage dans la commune ». Il ressort du certificat d'affichage du 23 mars 2022 établi par le président de Saint-Brieuc Armor Agglomération que l'avis d'enquête publique, qui s'est déroulée du 19 octobre au 18 novembre 2021, a été affiché à compter du 4 octobre 2021 au siège de Saint-Brieuc Armor Agglomération et dans différents lieux de la commune. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme :

8. Aux termes de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones* ».

9. Il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée a été précédée d'une délibération du 22 avril 2021 par laquelle le conseil d'agglomération de Saint-Brieuc Armor Agglomération a, au visa des articles L. 153-36 et suivants du code de l'urbanisme, lancé la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune de M., après avoir approuvé les motifs d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUYc de Malakoff au regard tant des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées que de la faisabilité opérationnelle d'un projet dans cette zone. Cette délibération répondant ainsi de manière suffisante aux exigences de motivation en droit et en fait énoncées par les dispositions précitées de l'article L. 153-38 du code de l'urbanisme, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompatibilité du plan local d'urbanisme modifié avec les principes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

10. Aux termes de l'article L. 151-1 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. (...)* ».

11. Aux termes de l'article L. 101-2 du même code : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; / e) Les besoins en matière de mobilité ; / 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...) ; / 4° La sécurité et la salubrité publiques ; / 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; / 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; / 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ; / 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; (...)* » .

12. En application de la décision n° 2000-436 DC du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, les dispositions des articles L. 151-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme n'imposent aux auteurs des plans locaux d'urbanisme que d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Par suite, le juge administratif n'exerce qu'un contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ce contrôle s'exerçant en outre dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le plan local d'urbanisme et non de la seule zone modifiée en prenant en compte l'ensemble des objectifs énumérés par les dispositions précitées.

13. Il ressort des pièces du dossier que la seule ouverture à l'urbanisation d'une parcelle de 4 217 mètres carrés, entourée de parcelles urbanisées dédiées à l'activité commerciale et rapportée à l'ensemble du territoire de la commune de M. dont l'étendue est de 26,76 km², afin de permettre ultérieurement le développement d'activités commerciales, ne peut être regardée comme de nature à rendre incompatible le plan local d'urbanisme tel qu'issu de la modification en litige, avec les objectifs visés par les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit par suite être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme :

14. Aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites « zones AU ». Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être*

ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone ».

15. La délibération attaquée a notamment pour objet d'approuver l'inclusion dans le plan local d'urbanisme d'une orientation d'aménagement et de programmation N°21 dénommée « Zone d'aménagement commercial de Malakoff Ouest », concernant les deux parcelles A3063 et A3076, afin d'en permettre un aménagement cohérent, de désenclaver la parcelle A3063 et de créer une continuité avec la zone Malakoff Sud. Alors que la parcelle A3063 était initialement classée 2AUYc soit en « zone à urbaniser à long terme dédiée aux activités économiques de commerces et services » et qu'elle se trouve déjà entourée, à l'est par une zone UYc, au sud et au nord par une zone 1AUYc, et à l'ouest par une voie ferrée et que, par ailleurs, il n'est pas établi que les capacités des voies et réseaux existants à son voisinage seraient insuffisantes pour en assurer la desserte, le moyen tiré par les requérants de ce que les auteurs de la modification litigieuse auraient, en décidant l'ouverture de cette parcelle à l'urbanisation, commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme, doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme :

16. Aux termes de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme : « I. - *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; / 2° Favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces ; / 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ; / 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; / 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; / 6° Adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement à proximité des transports prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 (...)* ». Aux termes de l'article R. 151-6 du même code : « *Les orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. (...)* ». Aux termes de l'article R. 151-8 de ce code : « *Les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs de zones urbaines ou de zones à*

urbaniser mentionnées au deuxième alinéa du R. 151-20 dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables. / Elles portent au moins sur : / 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; / 2° La mixité fonctionnelle et sociale ; / 3° La qualité environnementale et la prévention des risques ; / 4° Les besoins en matière de stationnement ; / 5° La desserte par les transports en commun ; / 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux. / Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur ».

17. Il ressort des pièces du dossier que l'orientation d'aménagement et de programmation relative à la « Zone d'aménagement commercial de Malakoff Ouest » porte sur des parcelles entièrement situées en zone 1AUY, dont les conditions d'aménagement et d'équipement sont déjà entièrement définies par les dispositions réglementaires du plan local d'urbanisme de M.. Cette orientation d'aménagement et de programmation ne saurait, dans ces conditions, relever des dispositions de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme et, par suite, la requérante ne saurait utilement se prévaloir de ces dispositions pour en critiquer les insuffisances. Le moyen invoqué doit ainsi être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du règlement du plan local d'urbanisme de M. :

18. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux entraînerait la suppression des haies bocagères situées sur la parcelle A3063. Par suite, le moyen tiré de ce que l'orientation d'aménagement et de programmation relative à la « Zone d'aménagement commercial de Malakoff Ouest » serait contraire à la notice de présentation de la modification du plan local d'urbanisme de M. et qu'elle en méconnaîtrait le règlement, en ce qu'elle permettrait la suppression de haies identifiées par ce règlement au titre de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages dite « loi paysage » ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de Saint-Brieuc :

19. Aux termes des dispositions de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 142-1 du même code en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale : / 1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération attaquée : « *Le schéma de cohérence territoriale comprend : / 1° Un projet d'aménagement stratégique ; / 2° Un document d'orientation et d'objectifs ; / 3° Des annexes (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-4 du même code dans sa version applicable à la date de la délibération attaquée : « *Le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires. / L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-5 du même code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération

attaquée : « Dans un principe de gestion économe du sol, le document d'orientation et d'objectifs fixe les orientations et les objectifs en matière de : / 1° Développement économique et d'activités, en intégrant les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoires ; / 2° Préservation et développement d'une activité agricole respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des besoins alimentaires ; / 3° Localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes. ». Aux termes de l'article L. 141-6 du même code en vigueur à la date de la délibération attaquée : « Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. / Il détermine les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur l'artificialisation des sols et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises. (...) Le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au 3° de l'article L. 141-5. Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés ».

20. Il résulte notamment des dispositions précitées qu'en dehors des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations générales et des objectifs. Si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous une forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, d'assurer non leur conformité aux énonciations des schémas, mais leur compatibilité avec les orientations et les objectifs qu'ils définissent. Pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert et en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées, de leur degré de précision et de la portée que leur donnent les textes en vigueur à la date d'approbation du plan, sans rechercher l'adéquation de ce dernier à chaque disposition ou objectif particulier.

21. Aux termes des dispositions du document d'aménagement commercial du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT du pays de Saint-Brieuc approuvé le 27 février 2015 relatives à l'axe 2 du SCOT : « (...) Les documents d'urbanisme locaux doivent permettre à la fonction commerciale de se développer dans les espaces concernés et identifiés en tant que ZACOM, zones d'aménagement commercial dédiées à l'implantation préférentielle des commerces. (...) En dehors des centralités et des ZACOM, zones d'aménagement commercial, l'évolution des activités commerciales existantes ne peut relever que de la mise aux normes (accessibilité,...) et/ou de l'extension mesurée. (...) Axe 2 : / 3. Se fonder sur une localisation privilégiée des espaces d'activités commerciaux. / Cette partie constitue le document d'aménagement commercial du pays de Saint-Brieuc (...) Le document d'aménagement commercial prévoit une délimitation de ces zones d'aménagement commercial à l'échelle du

*Pays de Saint-Brieuc et détermine des règles qui y sont afférentes (...). / Prescriptions : (...) Les ZACOM sont délimitées à la parcelle, comme le code de l'urbanisme le prévoit (Article R*122-3 modifié par décret n°2012-290 du 29 février 2012 (...)). ».*

22. S'il ressort de la carte des ZACOM accompagnant les dispositions précitées du DOO que la parcelle A3063, qui fait l'objet de l'ouverture à l'urbanisation et de la modification de zonage par la délibération attaquée, se trouve en dehors du périmètre de la ZACOM de Malakoff, la seule contrariété d'une disposition d'un plan local d'urbanisme avec le SCOT n'entraîne pas nécessairement son incompatibilité, le rapport de compatibilité devant, ainsi qu'il a été dit, être apprécié au regard des objectifs et au regard de la portée donnée aux documents du SCOT par les textes en vigueur à la date d'approbation du plan, alors qu'il est constant en l'espèce, que les dispositions de l'article R.122-3 applicables aux ZACOM avaient été abrogées par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, et qu'en outre, les dispositions précitées du code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération attaquée, ne prévoient plus que les SCOT puissent définir les zones de commerce parcelle par parcelle, mais seulement qu'ils fixent la localisation préférentielle des commerces, au sens du 3° de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme, et qu'ils déterminent, s'agissant du document d'aménagement artisanal, commercial et logistique mentionné à l'article L. 141-6 du même code, les seules conditions d'implantation des équipements commerciaux.

23. Ainsi, la modification du plan local d'urbanisme approuvée par la délibération attaquée, qui a pour objet d'intégrer à la zone commerciale préexistante de Malakoff de 2.8 hectares qu'elle entoure déjà sur trois de ses côtés, une unique parcelle de moins de 4 217 mètres carrés ne peut être regardée comme incompatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCOT du Pays de Saint-Brieuc qui, s'agissant de son axe 2, prévoit, en dehors des zones d'aménagement commercial, la possibilité d'une « extension mesurée » de l'évolution des activités commerciales. Le moyen soulevé à cet égard doit donc être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré du détournement de pouvoir ;

24. Il ressort des pièces du dossier et notamment des conclusions de l'enquête publique que le projet a pour objectif l'ouverture à l'urbanisation de la parcelle A 3063 afin d'éviter le développement d'une friche de la parcelle A3076 classée en AUY, la poursuite d'une activité commerciale sur le secteur dépendant essentiellement d'une extension de l'espace commercial depuis cette parcelle. La délibération poursuit ainsi l'objectif de développement de l'activité commerciale et de lutte contre les friches. Dans ces conditions, et quand bien même cette opération aurait permis l'installation d'un nouveau magasin Lidl, projet d'ailleurs abandonné depuis lors, et remplacé par un autre projet, le détournement de pouvoir allégué par la société requérante ne peut être regardé comme établi.

25. Il résulte de ce qui précède que la G. n'est pas fondée à demander l'annulation de délibération du conseil d'agglomération de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération du 10 mars 2022 ni de la décision portant rejet de son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

26. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la G. doivent, dès lors, être rejetées.

27. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la G. le versement à la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête est de la société G. est rejetée.

Article 2 : La société G. versera une somme de 1 500 euros à la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société G. et à la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération.

Délibéré après l'audience du 15 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Kolbert, président,
Mme Pottier, première conseillère,
Mme Le Berre, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2023.

La rapporteure,

signé

F. Pottier

Le président,

signé

E. Kolbert

La greffière,

signé

E. Douillard

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.