

# Sur la notion d'acte administratif opposable aux tiers en matière d'urbanisme

## Lire les conclusions de :

**Jean-Paul Vallecchia**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Emmanuelle Paillat**

Précisions sur la portée des délibérations adoptées dans le cadre de l'élaboration d'un document d'aménagement commercial : caractère décisionnel des délibérations

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 12LY01065 – Sociétés Castorama France et Kingfisher – 06 mai 2013 – C [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Opposabilité aux tiers, Acte préparatoire, Document d'aménagement commercial, SCOT, Délibération, Acte administratif décisoire, Enquête publique

### Rubriques

Actes administratifs

## TEXTES

---



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note d'avocat](#)

## Résumé

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale du Sud Loire, le syndicat mixte a pris une délibération adoptant et rendant opposable à titre provisoire le document d'aménagement commercial devant être ultérieurement intégré au schéma de cohérence territoriale et autorisant son président à le soumettre à l'enquête publique. Cette délibération qui a apporté au document d'urbanisme des modifications visant à prendre en compte certaines des réserves émises par la commission d'enquête modifie un acte administratif opposable aux tiers et revêt le caractère d'acte administratif. Ainsi, et alors même que le document d'aménagement commercial n'avait pas encore un caractère définitif, la délibération ne saurait être regardée comme un acte purement préparatoire, insusceptible d'être déféré à la censure du juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir.

# Conclusions du rapporteur public

**Jean-Paul Vallecchia**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6095](https://doi.org/10.35562/alyoda.6095)

<sup>1</sup> Le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) Sud Loire a été arrêté le 15 juillet 2002 par le Préfet de la Loire.

<sup>2</sup> Le Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire, qui a été créé par arrêté préfectoral du 19 mai 2004, est actuellement constitué de deux Communautés d'Agglomération - Saint-Etienne Métropole et ses 43 Communes et Loire Forez et ses 45 Communes - de deux Communautés de Communes - celle du Pays de Saint-Galmier qui compte 12 Communes et celle des Monts du Pilat qui en compte 16 - et une Commune, celle de Chazelles sur Lyon ; soit un total de 117 Communes, totalisant 516.000 habitants, sur un territoire global de 1.790 km<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> L'élaboration du projet de SCOT a donné lieu :

<sup>4</sup> - à la réalisation d'un diagnostic territorial dont le rapport de présentation a été approuvé par le Comité Syndical le 7 juillet 2006 ;

<sup>5</sup> - à l'approbation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) le 11 juillet 2007 ;

<sup>6</sup> - à l'approbation du bilan de la concertation le 6 décembre 2007 ;

<sup>7</sup> - et finalement à l'approbation du projet, à l'unanimité le 20 décembre 2007.

<sup>8</sup> Toutefois, dans la suite des élections municipales générales du mois de mars 2008, et des changements intervenus au sein de l'exécutif du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire, la délibération du 20 décembre 2007 d'approbation du projet de SCOT a été retirée et une concertation complémentaire a été engagée.

<sup>9</sup> Le 4 décembre 2008, le Comité Syndical a approuvé le bilan de la concertation complémentaire et arrêté - à l'unanimité - le projet de SCOT Sud-Loire.

<sup>10</sup> L'enquête publique s'est déroulée du 27 mai au 30 juin 2009.

<sup>11</sup> La Commission d'Enquête a remis son rapport et ses conclusions le 22 juillet 2009, rapport et conclusions favorables au projet de SCOT, assorties de quelques réserves et recommandations.

<sup>12</sup> Les dispositions de l'article L752-1 II du Code du Commerce, dans sa rédaction issue de la loi n° 02008-776 du 4 août 2008 de Modernisation de l'Economie, permettent de « *définir des zones d'aménagement commercial (des ZACO) (...) en considération des*

*exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvertes par le schéma », ces ZACO figurant dit le texte du Code du Commerce « dans un document d'aménagement commercial qui est intégré au Schéma de Cohérence Territoriale », document d'aménagement commercial adopté par délibération de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT et document devant lui-même faire l'objet, à peine de caducité, dans le délai d'un an à compter de son adoption, d'une enquête publique.*

<sup>13</sup> Ces mêmes dispositions de l'article L752-1 II du Code du Commerce prévoient en outre qu'avant même l'approbation du SCOT « *l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial (...)* », document provisoire valable deux ans, l'approbation du SCOT lui conférant un caractère définitif.

<sup>14</sup> C'est dans ce cadre législatif que le Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire a été amené à adopter, par délibération de son Comité Syndical du 25 juin 2009, dans la suite de l'enquête publique sur le projet de SCOT, un document d'aménagement commercial provisoire.

<sup>15</sup> Ce document d'aménagement commercial provisoire a donc lui-même été soumis à enquête publique du 28 septembre au 28 octobre 2009.

<sup>16</sup> Après l'avis favorable assorti de réserves émis le 21 décembre 2009 par la commission d'enquête publique, le document d'aménagement commercial a été modifié et adopté par délibération du 21 janvier 2010.

<sup>17</sup> Le Schéma de Cohérence Territorial Sud-Loire a été adopté par délibération du 3 février 2010, intégrant ainsi le document d'aménagement commercial.

<sup>18</sup> De nombreux recours contentieux ont visé différentes étapes de la procédure d'élaboration du SCOT Sud-Loire :

<sup>19</sup> - la délibération du 25 juin 2009 adoptant le document d'aménagement commercial provisoire a fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant le Tribunal Administratif de Lyon ; ils ont tous été rejetés à l'exception de celui présenté par la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier, qui a donné lieu au jugement n° 0905315 du TA de Lyon du 28 février 2012, dont le Syndicat Mixte du SCOT de Sud-Loire n'a pas interjeté appel s'agissant d'un document provisoire ;

<sup>20</sup> - la délibération du 21 janvier 2010, qui a modifié le document d'aménagement commercial provisoire après avoir statué sur les réserves émises par la commission d'enquête publique a aussi été visée par plusieurs recours, dont celui des sociétés Castorama France et Kingfisher, recours qui ont aussi été rejetés par le Tribunal

Administratif de Lyon : ces deux sociétés - Castorama France et Kingfisher - font, au travers de la requête n° 12LY01065, appel du jugement n° 1002239 du 28 février 2012 de la 1<sup>ère</sup> chambre du Tribunal Administratif de Lyon qui n'a pas fait droit à leur demande ;

<sup>21</sup> - la délibération du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial a connu la même contestation contentieuse : par jugement n° 1002365 du 24 avril 2012 le Tribunal Administratif de Lyon a rejeté le recours qui lui était présenté par la société Auchan France - laquelle contestait deux orientations générales du SCOT Sud-Loire - et cette société fait appel de ce jugement par la requête n° 12LY01640 ; par jugements n° 1002556, n° 1002480 et n° 1002314 du 24 avril 2012 la société Immochan France, la Communauté de Communes de Saint-Galmier et la Commune d'Andrezieux-Bouthéon ont obtenu l'annulation de la délibération du 3 février 2010, annulation totale pour Immochan France, annulation en tant qu'elle approuve le document d'aménagement commercial pour la Communauté de Communes de Saint-Galmier, annulation en tant qu'elle approuve l'orientation 7.2 du document d'aménagement commercial pour la Commune d'Andrezieux-Bouthéon : le Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire relève appel de ces trois jugements par les requêtes 12LY1670, 1671 et 1672, et la Communauté de Commune du Pays de Saint-Galmier relève aussi appel du jugement n° 1002480 du 24 avril 2012 qui ne lui a donné que partiellement satisfaction, au travers de la requête n° 12 LY01701.

<sup>22</sup> Nous verrons successivement :

<sup>23</sup> - l'appel des sociétés Castorama France et Kingfisher contre le jugement confirmant la légalité de la délibération du 21 janvier 2010 du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire modifiant le document d'aménagement commercial provisoire (n° 12LY01065) ;

<sup>24</sup> - les appels du Syndicat Mixte et de la Communauté de Communes de Saint Galmier contre le jugement annulant la délibération du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial, en tant que cette délibération approuve le document d'aménagement commercial (n° 12LY01671 et n° 12LY01701) ;

<sup>25</sup> - l'appel de la société Auchan France contre le jugement ne faisant pas droit à sa demande d'annulation de la délibération du 3 février 2010 du Syndicat Mixte (n° 12LY01640) ;

<sup>26</sup> - l'appel du Syndicat Mixte contre le jugement d'annulation totale de la délibération du 3 février 2010 obtenu par la société Immochan France (n° 12LY01670) ;

27 - l'appel du Syndicat Mixte contre le jugement d'annulation partielle de la délibération du 3 février 2010 obtenu par la Commune d'Andrezieux-Bouthéon (n° 12LY01672).

28 Avant de voir les quelques particularités de chacune de ces six affaires, un point, commun à toutes, doit retenir notre attention, point qui a donné lieu à la communication par votre Cour d'un Moyen d'Ordre Public (MOP), susceptible d'être soulevé d'office, et tenant au défaut de base légale des deux délibérations du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire qui sont ici en cause (celle du 21 janvier 2010 modifiant le document d'aménagement commercial provisoire et celle du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial), défaut de base légale du fait de l'annulation, par jugement n° 0905315 du 28 février 2012 de la délibération du 25 juin 2009 approuvant le document d'aménagement commercial provisoire.

29 Car en effet, les délibérations du 21 janvier 2010 et du 3 février 2010, qui ont eu respectivement pour effet de modifier la délibération du 25 juin 2009 portant établissement d'un document d'aménagement commercial provisoire puis d'intégrer définitivement ce document au SCOT - étaient en réalité privées de base légale - totalement pour la première et partiellement pour la seconde - puisque l'illégalité de la délibération du 25 juin 2009 avait été relevée par une décision juridictionnelle devenue définitive donc revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée.

30 L'aboutissement à cette conclusion nécessite toutefois de trancher, préalablement, la question du caractère décisive des délibérations du Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire du 25 juin 2009, du 21 janvier 2010, et du 3 février 2010 approuvant définitivement le SCOT et intégrant le document d'aménagement commercial.

31 La délibération du 25 juin 2009 a non seulement arrêté le projet d'aménagement commercial provisoire mais l'a également rendu exécutoire dans l'attente de son intégration définitive au SCOT approuvé : ce caractère exécutoire est le signe indéniable d'une décision.

32 La délibération du 21 janvier 2010, qui a effectivement eu pour objet d'intégrer au document d'aménagement commercial provisoire les réserves ayant découlé de l'enquête publique ne peut cependant pas être regardé - comme le voudrait le Syndicat Mixte du SCOT - comme une simple étape préparatoire de l'approbation définitive du SCOT, le document d'aménagement commercial provisoire étant exécutoire depuis le 25 juin 2009 et la délibération du 21 janvier 2010 venant en conséquence modifier la portée d'un document exécutoire, ce qui l'inscrit elle-même dans cette dimension exécutoire qui marque l'existence d'une décision.

33 La délibération du 3 février 2010, qui, dans son volet d'aménagement commercial, intègre définitivement le document d'aménagement commercial au SCOT Sud-Loire, confirme la dimension exécutoire de ce document et l'installe dans une durée illimitée.

34 Ces délibérations qui, par elles-mêmes, agissent concrètement sur la consistance de l'ordonnancement juridique, ont bien une portée décisive.

35 L'annulation de la délibération du 25 juin 2009 marque donc la disparition d'une véritable décision, qui constituait l'entière base légale de la délibération du 21 janvier 2010 et la base légale partielle de la délibération du 3 février 2010.

36 Ce point, transversal aux six affaires, étant éclairci, venons-en aux spécificités de chacune d'entre elles.

37 En premier lieu, l'appel des sociétés Castorama France et Kingfisher contre le jugement confirmant la légalité de la délibération du 21 janvier 2010 du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire modifiant le document d'aménagement commercial provisoire (appel n° 012LY01065) ...

38 Ces deux sociétés se sont pourvues contre ce document en raison de leur projet d'implantation d'un magasin à l enseigne Castorama dans la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) dite de la Doa - à Saint-Priest en Jarez - et ce document n'incluant pas le terrain d'assiette support de leur projet dans la Zone d'Aménagement Commerciale (ZACO) de La Goutte dont il définit le périmètre.

39 La recevabilité de cet appel est mise en cause sur deux plans, celui des modalités de paiement de la contribution à l'aide juridique prévue par l'article 1635 bis Q du Code Général des Impôts (CGI) et celui de la qualité pour agir des sociétés requérantes.

40 L'interprétation du V. de l'article 1635 bis Q du CGI et de l'article R.411-2 du Code de Justice Administrative a été éclairée, il y a peu de temps, par la décision du Conseil d'Etat Election de la Commission Syndicale de la Section de Tournoux à Saint-Paul sur Ubaye n° 361809 du 23 janvier 2013 : la formalité de paiement par voie électronique imposée pour les instances introduites par un auxiliaire de justice n'est pas prescrite à peine d'irrecevabilité.

41 Par ailleurs, les deux sociétés requérantes ont précisé leur représentation légale par la production, à votre demande, d'extraits K bis : la société Kingfisher est présidée par la société commanditée de Castorama-Dubois Investissements Socodi représentée par M. T. et Mme W., et la société Castorama France est présidée par la société Kingfisher représentée par la SARL société commanditée de Castorama Socodi.

42 La régularité du jugement, au travers de la contestation de sa signature, sera appréciée, sur le fondement de l'article R741-7 du Code de Justice Administrative, à l'aune de la Minute de cette décision juridictionnelle.

43 L'examen de la recevabilité de la demande de première instance vous ramènera, au-delà de l'intérêt pour agir des sociétés requérantes - qui n'est plus discuté devant vous et ne pose au demeurant pas de difficulté particulière - vous ramènera à la question du caractère décisionnel de la délibération du 21 janvier 2010 - délibération contestée dans cette première affaire - qui dans la suite de l'enquête publique organisée pour le document d'aménagement commercial s'est donc prononcée sur les réserves émises par la commission d'enquête et a modifié ce document en conséquence.

44 Nous vous avons indiqué que ce caractère décisionnel nous paraissait clairement découler du caractère exécutoire de la précédente délibération du 25 juin 2009 du Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire.

45 Cette caractéristique empêche donc, selon nous, a fortiori, de voir dans la délibération du 21 janvier 2010, comme le soutient aussi le Syndicat mixte, un acte superfétatoire.

46 De plus, si l'approbation définitive du SCOT Sud Loire par délibération du 3 février 2010, a conféré un caractère définitif au document d'aménagement commercial provisoire, cette approbation n'a pas eu pour effet - cela ne ressort pas du texte de l'article L752-1 du Code du Commerce - d'abroger ou de remplacer la délibération du 21 janvier 2010 : lorsque les deux sociétés requérantes ont saisi le Tribunal Administratif de Lyon, bien que le SCOT Sud-Loire avait alors été approuvé, leur recours contre la délibération du 21 janvier 2010 n'avait donc pas perdu son objet.

47 Cette situation, qui a décidé votre Cour à la communication d'un Moyen d'Ordre Public (MOP), aboutirait ainsi à retenir le défaut de base légale comme moyen d'annulation de la délibération du 21 janvier 2010, du fait de l'annulation - devenue définitive - de la délibération du 25 juin 2009.

48 Les autres moyens développés dans cette affaire ne semblent en revanche pas pouvoir prospérer :

49 - au regard des dispositions de l'article L2121-10 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), les deux sociétés requérantes ne nous paraissent pas contester utilement les preuves produites par le Syndicat Mixte (modèle de convocation - liste des destinataires - liste des pièces) pour justifier de la régularité de la convocation des membres du comité syndical ;

50 - par ailleurs, un caractère excessivement prescriptif, selon les requérantes, du document d'aménagement commercial découlerait de la délimitation des zones d'aménagement commercial et de l'orientation 7.2 du document limitant à 25% les possibilités d'extension de la surface de vente des commerces implantés en dehors des zones d'aménagement et des centres-villes... mais si les SCOT doivent effectivement se borner à fixer des orientations et des objectifs Conseil d'Etat n° 269239 du 10 janvier 2007 Fédération Départementale de l'Hôtellerie de Plein Air de Charente Maritime, le Conseil d'Etat a aussi admis la possibilité que ces objectifs puissent parfois être exprimés sous forme quantitative et n'a pas exclu, dans les zones d'aménagement commercial, une dimension plus prescriptive : voyez par exemple sur ce point Conseil d'Etat n° 353880 du 11 juillet 2012 SAS Sodigor.

51 Ainsi, dans cette première affaire, l'annulation du jugement n° 1002239 du 28 février 2012 du Tribunal Administratif de Lyon et de la délibération du 21 janvier 2010 du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire nous paraissent devoir reposer sur le seul moyen relevé d'office par la Cour.

52 En deuxième lieu, voyons les appels du Syndicat Mixte et de la Communauté de Communes de Saint-Galmier contre le jugement n° 01002480 du 24 avril 2012 du TA de Lyon annulant la délibération du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial, annulation en tant que cette délibération approuve le document d'aménagement commercial (appels n° 12LY01671 et n° 12LY01701) ...

53 La régularité de ce jugement est contestée par la Communauté de Communes de Saint-Galmier sous les aspects d'omissions à statuer et d'une insuffisance de motivation.

54 Le Tribunal, même s'il n'a pas explicitement cité les dispositions sur lesquelles il se fondait, a bien répondu, d'une part, au moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des membres du comité syndical sur le fondement des dispositions de l'article L.2121-10 du CGCT, en y associant les dispositions de l'article 4 du Règlement Intérieur du Syndicat Mixte, qui ajoutent aux dispositions du CGCT, et a bien répondu, d'autre part, soit expressément soit au titre de la formule de l'article L600-4-1 du Code de l'Urbanisme, aux moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L2121-10, L2121-12, et L2121-13 du CGCT par les délibérations antérieures à celles du 3 février 2010.

55 Quant à la réponse du Tribunal au sujet des modalités de consultation de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), cette réponse se borne effectivement à indiquer que le Syndicat Mixte a justifié de cette consultation mais la circonstance que le projet de SCOT aurait été transmis aux unités territoriales de l'INAO plutôt

qu'au siège de cet établissement resterait quoiqu'il en soit sans incidence sur le respect de la procédure de consultation en application des dispositions de l'article R.122-8 du Code de l'Urbanisme.

56 La demande de première instance de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier contre la délibération du 3 février 2010 approuvant le SCOT visait bien, comme nous l'avons dit, un document à caractère décisoire dans son volet d'aménagement commercial, ce document d'aménagement commercial étant, aux termes de l'article L752-1 II du Code du Commerce, intégré au SCOT et lui conférant une validité définitive. Cette demande était en conséquence recevable au regard de la nature de l'acte contesté.

57 L'examen au fond de l'appel du Syndicat Mixte, vous ramènera à la question du contenu du document d'aménagement commercial, le Tribunal ayant partiellement annulé, à la demande de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier, la délibération du 3 février 2010, en ce que cette délibération aurait délimité chaque zone d'aménagement commercial selon un niveau de précision correspondant à celui d'un document local d'urbanisme, contrevenant ainsi, selon les premiers juges, à la portée que doit revêtir un SCOT.

58 Comme nous l'avons dit, la jurisprudence du Conseil d'Etat nous paraît admettre plus de précisions, dans le SCOT lui-même, et même plus encore dans le document d'aménagement commercial.

59 Cette approche, si vous la partagez, vous conduirait à l'infirmité du motif d'annulation partielle du jugement n° 1002480 du 24 avril 2012 du TA de Lyon.

60 Cette annulation partielle réapparaîtrait alors sur le fondement du moyen relevé d'office par votre Cour, la délibération du 3 février 2010 étant, sous l'angle de l'intégration du document d'aménagement commercial, partiellement dépourvue de base légale, le document d'aménagement commercial provisoire initial rendu exécutoire par la délibération du 25 juin 2009 étant définitivement sorti de l'ordonnancement juridique.

61 Mais, de surcroît, il nous semble que, par l'effet dévolutif de l'appel, un autre moyen, celui tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L2121-10 et L2121-12 du CGCT, vous contraindra à ne pas vous arrêter à cette annulation partielle et à prononcer en définitive une annulation totale de la délibération contestée.

62 Car en effet, pour répondre à la critique de la Communauté de Communes, le Syndicat Mixte reconnaît qu'il n'a pas adressé les convocations à la séance du 3 février 2010 aux domiciles des personnes concernées, mais qu'en raison du volume très important des pièces jointes il les a fait parvenir aux Etablissements Publics de

Coopération Intercommunale (EPCI) et à la Commune de Chazelles sur Lyon, membres du Syndicat, à charge pour eux de les faire remettre aux élus concernés.

63 Or, comme le laisse entendre la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier, dans ce contexte, il n'apparaît pas possible de déterminer si les convocations sont effectivement parvenues aux élus et, a fortiori, si elles leurs sont parvenues dans le délai règlementaire qui est prescrit par le CGCT : voyez sur ce point Conseil d'Etat n° 290687 du 9 mars 2007 L.

64 Quant à savoir si les suppléants devaient, comme le prévoit le Règlement Intérieur du Syndicat Mixte, également bénéficiaire de l'envoi de la même convocation et de la même note de synthèse, il ne semble pas, si l'on s'en réfère à la jurisprudence en matière de convocation des membres des commissions administratives, que l'administration y soit tenue, sauf quand un membre titulaire l'informe de son empêchement : Conseil d'Etat n° 265533 du 13 février 2006 M. A..

65 Les mêmes moyens visent aussi - par la voie de l'exception d'illégalité - des délibérations antérieures à celles du 3 février 2010 (délibérations du 11 juillet 2007 approuvant le PADD - du 6 décembre 2007 approuvant le bilan de la concertation - du 17 octobre 2008 prescrivant un supplément de concertation - du 4 décembre 2008 arrêtant le projet de SCOT - du 17 décembre 2009 concernant les suites à donner aux avis des personnes publiques associées - et du 21 janvier 2010 concernant le document d'aménagement commercial) mais aucune preuve n'est rapportée sur un envoi des convocations ailleurs qu'au domicile personnel des intéressés et la convocation des suppléants ne paraissant, comme nous l'avons dit, s'imposer qu'en cas de défaillance d'un titulaire.

66 Les autres moyens développés ne nous paraissent en revanche pas pouvoir prospérer :

67 - la méconnaissance de l'article L300-2 du Code de l'Urbanisme - développée à l'encontre d'un SCOT ce qui est inhabituel mais prévu par le a) de ces dispositions - vise la délibération du 25 octobre 2004 prescrivant l'élaboration du SCOT Sud-Loire, mais cette délibération définit des priorités qui, s'agissant d'un SCOT - c'est-à-dire d'un document fixant essentiellement des orientations - peuvent être regardées comme les objectifs assignés par l'article L300-2 et la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire ;

68 - la méconnaissance de l'article R122-8 du Code de l'Urbanisme quant à la consultation de l'INAO, déjà abordé lors de l'examen de la régularité du jugement de première instance, n'appelle pas plus de commentaires, la circonstance que la lettre de consultation a été

envoyée à plusieurs unités territoriales de l'INAO ne permettant pas de conclure que le directeur de cet établissement - qui est chargé de rendre ce type d'avis - n'a pas été mis en mesure de se prononcer ;

69

- les procédures d'enquêtes publiques - celle visant le SCOT et celle visant le document d'aménagement commercial - ne paraissent pouvoir être remises en cause ni travers du contenu des arrêtés du Président du Syndicat Mixte (on ne voit pas pourquoi les conclusions des commissions d'enquête devraient pouvoir être consultées en Préfecture...), ni au travers de l'affichage des avis des enquêtes publiques (les rapports d'enquête précisant que les avis ont été affichés dans toutes les Communes concernées...), ni au travers du contenu des avis des enquêtes publiques (aucune preuve n'étant rapportée que les omissions relevées auraient eu une incidence sur l'information du public...), ni au travers des lieux de consultation des dossiers des enquêtes ( la preuve n'étant pas rapportée que le public aurait eu des difficultés d'accès à ces dossiers...), ni enfin au travers du contenu des rapports et des conclusions des commissions d'enquête (ces rapports et conclusions étant suffisamment motivés et ayant d'ailleurs fait apparaître certaines réserves, ce qui satisfait aux dispositions de l'article R123-22 du Code de l'Urbanisme) ;

70

- la définition des objectifs du SCOT en matière de logements (59.000 logements nouveaux entre 2011 et 2030 dont 2400 pour la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier) ne paraît pas pouvoir relever d'une erreur manifeste d'appréciation, ni les données de la base dénommée « Sitadel » - mise en place par l'INSEE et gérée par le ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement - qui recense les opérations de constructions à partir des déclarations d'ouverture de chantier - ni l'indice du « point de stabilité » - qui - en plus de l'indice de la croissance démographique - est destiné à mesurer l'évolution des besoins en fonction de l'évolution du parc immobilier existant et des ménages - n'étant contestés de manière suffisamment objective pour conclure que les déclarations d'ouverture de chantier auraient été manifestement sous-évaluées pour le territoire couvert par cette Communauté de Communes.

71

Ainsi, dans ces deux autres affaires, nous aboutirions à l'annulation du jugement n° 1002480 du 24 avril 2012 du TA de Lyon en tant qu'il avait rejeté le surplus des conclusions présentées par la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier et à l'annulation totale de la délibération du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial.

72

Cette annulation totale de la délibération du 3 février 2010, pourrait vous amener - dans les trois autres dossiers qui concernent aussi la légalité de cette même délibération (n°s 12LY01640 - 12LY01670 - 12LY01672) - à prononcer soit un non-lieu à statuer, dans l'affaire 12 LY 1640 portée par la société Auchan France qui vise un jugement

rejetant une demande d'annulation, soit à un rejet au fond dans les affaires 12LY01670 et 12LY01672 portées par le Syndicat Mixte, qui visent à contester un jugement d'annulation totale et un jugement d'annulation partielle de la délibération du 3 février 2010.

73 Le non-lieu à statuer est régulièrement pratiqué dans ce cas de figure : voyez par exemple l'arrêt de la Cour n° 09LY02156 du 11 octobre 2011 M. B. ; cette manière de procéder étant aussi, à l'occasion, mise en œuvre par le Conseil d'Etat lui-même : voyez par exemple Conseil d'Etat n° 0230728 du 30 décembre 2003 M. J. et autres.

74 Le rejet au fond découlerait de l'annulation totale de la délibération du 3 février 2010 dans les dossiers 12LY01671 et 12LY01701 et du non-lieu à statuer dans l'affaire 12 LY 1640 : sur ce mécanisme vous pourrez vous référer à l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon le 25 octobre 2011 sous le n° 10LY01231 M. M.

75 Seule une volonté d'éclairer d'avantage le Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire dans la perspective de la préparation et de l'adoption d'une nouvelle décision pourrait vous déterminer à examiner plus en détail chacune de ces trois autres affaires ; cette autre manière de procéder présentant aussi, à notre sens, un risque de moins bonne lisibilité des décisions que vous rendrez.

76 Nous nous limiterons pour notre part à quelques éléments d'appréciation sur ces trois autres affaires.

77 Voyons d'abord l'appel de la société Auchan France - qui exploite un supermarché dans la banlieue de Saint-Etienne - contre le jugement ne faisant pas droit à sa demande d'annulation de la délibération du 3 février 2010 du Syndicat Mixte (appel n° 12LY01640) ...

78 Ici aussi, le moyen relevé d'office par la Cour, aboutirait, comme dans les deux affaires précédentes, à une annulation partielle de la délibération du 3 février 2010, l'annulation devenue définitive de la délibération du 25 juin 2009 privant de base légale l'intégration au SCOT du document d'aménagement commercial.

79 La régularité du jugement est évoquée dans cette affaire par la société Auchan France, mais le Tribunal a bien répondu à son objection sur la présence, dans le document d'orientations générales du SCOT, d'objectifs chiffrés et contraignants en matière d'aménagement commercial.

80 Ce document d'orientations générales du SCOT Sud-Loire est d'ailleurs, dans ce dossier, la cible essentielle de la société Auchan France, au travers de ses pôles commerciaux, les pôles périphériques majeurs (ceux de Montravel, Villars et Ratarieux au Nord-Ouest de Saint-Etienne, et ceux de Monthieu et Pont de l'Ane à l'Est de Saint-

Etienne) ces pôles périphériques majeurs recevant des objectifs de maîtrise au bénéfice du renforcement des pôles commerciaux des centres-villes, spécialement du centre-ville de Saint-Etienne.

81 Toutefois, ces pôles commerciaux ne constituent pas une nouvelle catégorie juridique qui aurait été inventée par le Syndicat Mixte, mais seulement une vision d'aménagement du territoire ; les regroupements qu'ils établissent concernent des zones proches les unes des autres, ayant des caractéristiques similaires, desservies par les mêmes axes principaux de circulation.

82 La dimension prescriptive des orientations relatives à ces pôles, ne nous paraît pas excéder les plus récentes précisions du Conseil d'Etat à cet égard : Conseil d'Etat n° 353880 du 11 juillet 2012 SAS Sodigor déjà cité ou encore Conseil d'Etat n° 353496 du 12 décembre 2012 Société Davalex.

83 Si le document d'orientations générales contient des objectifs provenant d'une analyse de l'offre commerciale, il n'en demeure pas moins que le SCOT reste sous-tendu par un souci principal d'aménagement du territoire.

84 Les problèmes que pourraient poser les transferts des magasins - transferts prévus sous certaines conditions de nécessité - sont sans incidence sur la légalité d'une telle orientation et la circonstance que ces magasins transférés pourraient s'étendre, ne peut créer une discrimination à l'égard de magasins non transférés se trouvant, par définition, dans une situation différente.

85 La volonté du SCOT de rééquilibrer les pôles commerciaux ne rejoint pas, dans cette affaire, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir destiné à avantager l'un d'entre eux.

86 Ainsi donc, si le non-lieu à statuer, auquel nous vous invitons ici, n'emportait pas votre approbation, seule l'annulation partielle de la délibération du 3 février 2010 sur le fondement du moyen relevé d'office pourrait, à notre sens, être prononcée.

87 Voyons ensuite l'appel du Syndicat Mixte contre le jugement n° 1002556 du 24 avril 2012 d'annulation totale de la délibération du 3 février 2010 obtenu par la société Immochan France (appel n° 12LY01670) ...

88 Ici le Tribunal s'est fondé sur l'incompatibilité du SCOT Sud-Loire avec la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) et la méconnaissance de l'article L110 du Code de l'Urbanisme.

89 La requête d'appel n'est pas tardive le jugement ayant été notifié au Syndicat mixte, comme cela ressort de l'avis de réception, le 30 avril 2012 et la requête ayant été enregistrée le 29 juin suivant.

90 La société Immochan France ne présente pas d'appel incident mais conclut seulement à la confirmation du jugement attaqué.

91 Comme nous le savons, au regard de l'article L111-1-1 du Code de l'Urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, les SCOT doivent être compatibles avec les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ; DTA maintenant devenues Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable.

92 Le Tribunal a retenu une incompatibilité de ces deux documents en ce qui concerne les « liaisons vertes » du SCOT, notamment certaines d'entre elles, qui ne sont pas systématiquement reliées à des « cœurs verts », mais rejoignent parfois des espaces périurbains qui présenteraient une moindre protection environnementale, alors que la DTA assigne aux liaisons vertes une fonction de maintien des continuités biologiques, notamment pour le déplacement de la faune.

93 Les juges du premier ressort semblent toutefois avoir surévalué la portée de la DTA et du SCOT, qui restent des documents d'orientations générales, et semblent aussi avoir fait des espaces périurbains définis dans le document d'orientations générales du SCOT une approche trop urbaine, puisque ces espaces restent soumis à une urbanisation dans la continuité des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions existants et de surcroît à une urbanisation de pouvant excéder 15 % de l'existant à l'horizon 2030 ; des contraintes qui sont au demeurant très proches de celles des « cœurs verts », la seule différence se situant au niveau du pourcentage d'augmentation accepté, qui, dans les « cœurs verts », ne peut dépasser 10% de l'existant.

94 La DTA ne fait pas non plus des espaces périurbains des espaces de rupture avec la continuité biologique mais plutôt des espaces de transition qui marquent les limites de l'extension urbaine.

95 L'incompatibilité relevée ne nous paraît donc pas avérée.

96 Et le second motif d'annulation retenu en première instance dans cette affaire, fondé sur l'article L110 du Code de l'Urbanisme, sous son aspect de préservation de la biodiversité par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, qui repose sur la même analyse factuelle du Tribunal, devra, à notre sens, être également infirmé pour les mêmes motifs.

97 Quoiqu'il en soit, et comme nous vous l'avons proposé, l'annulation, en amont, par votre Cour, de la délibération du 3 février 2010, devrait la conduire à rejeter la requête du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire.

98 Voyons enfin l'appel du Syndicat Mixte contre le jugement n° 01002314 du 24 avril 2012 d'annulation partielle de la délibération du 3 février 2010 obtenu par la Commune d'Andrezieux-Bouthéon

(appel n° 12LY01672) ...

99 Cette Commune, qui se trouve à une quinzaine de kilomètres au Nord de Saint-Etienne poursuit un vaste projet de parc d'activité commercial de quelques 30 hectares et de 18.000 m<sup>2</sup> de surfaces de vente là où le document d'aménagement commercial intégré au SCOT n'a prévu qu'une zone d'aménagement commercial limitée à 10, 2 hectares.

100 Le Tribunal a annulé partiellement la délibération du 3 février 2010 en relevant une erreur de droit à l'encontre de l'orientation n° 07.2 du document d'aménagement commercial, laquelle prévoit pour les établissements commerciaux situés en dehors des zones d'aménagement commercial et en dehors des centres-villes une extension de seulement 25% de leurs surfaces de vente, cette orientation ayant été regardée comme trop prescriptive par les premiers juges.

101 Sur ce point, comme nous le disions à l'occasion de l'examen du dossier n° 012LY01065 porté par les sociétés Castorama France et Kingfisher, si les SCOT doivent effectivement se borner à fixer des orientations et des objectifs Conseil d'Etat n° 269239 du 10 janvier 2007 Fédération Départementale de l'Hôtellerie de Plein Air de Charente Maritime, le Conseil d'Etat a aussi précisé son approche en admettant la possibilité que ces objectifs puissent parfois être exprimés sous forme quantitative et n'a pas exclu, spécialement dans les zones d'aménagement commercial, une dimension plus prescriptive : Conseil d'Etat n° 0353880 du 11 juillet 2012 SAS Sodigor ou encore Conseil d'Etat n° 0353496 du 12 décembre 2012 Société Davalex déjà cités.

102 Cela pourrait en conséquence entraîner l'infirmité du motif d'annulation partielle qui avait été retenu en première instance dans cette affaire, mais, s'agissant, comme dans l'affaire précédente, d'un appel du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire, l'annulation totale de la délibération contestée par une décision intervenue en amont et ayant force de chose jugée devrait aussi vous conduire vers un rejet pur et simple de la requête d'appel du Syndicat Mixte.

103 Par ces motifs nous concluons :

104 - dans l'affaire n° 12LY01065, à l'annulation du jugement n° 1002239 du 28 février 2012 du Tribunal Administratif de Lyon et de la délibération du 21 janvier 2010 du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire et au rejet des conclusions présentées par les parties en application de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

105 - dans les affaires n° 12LY1671 et n° 12LY01701, à l'annulation du jugement n° 01002480 du 24 avril 2012 du TA de Lyon en tant qu'il avait rejeté le surplus des conclusions présentées par la Communauté de Communes du Pays de Saint-Galmier, à l'annulation totale de la

délibération du 3 février 2010 adoptant le SCOT Sud-Loire et intégrant le document d'aménagement commercial, au rejet de la requête du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire et au rejet des conclusions formulées par les parties sur le fondement de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

<sup>106</sup> - dans l'affaire n° 12LY01640, au non-lieu à statuer sur la requête de la société Auchan France et au rejet des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

<sup>107</sup> - dans l'affaire n° 12LY01670, au rejet de la requête du Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire et au rejet des conclusions présentées par la société Immochan France en application de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative ;

<sup>108</sup> - et dans l'affaire n° 12LY01672, au rejet de la requête du Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire.

# Note d'avocat

## Précisions sur la portée des délibérations adoptées dans le cadre de l'élaboration d'un document d'aménagement commercial : caractère décisionnel des délibérations

**Emmanuelle Paillat**

Avocate au barreau de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6096](https://doi.org/10.35562/alyoda.6096)

- <sup>1</sup> Par délibération en date du 25 juin 2009, le Comité Syndical du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire a adopté un document d'aménagement commercial provisoire et autorisé le président du syndicat mixte à le soumettre à enquête publique.
- <sup>2</sup> Après enquête publique et avis favorable de la Commission d'Enquête assorti de réserves, le document d'aménagement commercial a été modifié et adopté par délibération du 21 janvier 2010 du même comité syndical.
- <sup>3</sup> La société Kingfisher propriétaire d'un terrain situé dans une commune couverte par le périmètre du SCOT, et la société Castorama, ayant toutes deux pour projet d'édifier sur ce terrain un magasin de bricolage, ont contesté par un recours pour excès de pouvoir cette délibération.
- <sup>4</sup> Par un jugement n° 1002239 en date du 28 février 2012, le Tribunal Administratif de Lyon a rejeté cette demande.
- <sup>5</sup> Les sociétés requérantes ont fait appel de cette décision. La Cour fait droit à cette demande en annulant la délibération du 21 janvier 2010 au motif qu'elle est privée de base légale, le jugement annulant la délibération initiale du 25 juin 2009 étant devenu définitif.
- <sup>6</sup> Cette décision apporte un précieux éclairage sur la portée juridique des délibérations prises dans le cadre de la procédure d'élaboration des documents d'aménagement commercial. En effet, l'article L. 752-1 du code de commerce prévoyait, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de Modernisation de l'Economie dite « LME », que le document d'aménagement commercial était intégré au SCOT par délibération de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT. A peine de caducité, le document d'aménagement commercial devait faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant d'une enquête publique. Toutefois, le texte laissait subsister un doute sur la portée juridique

de la délibération d'adoption du document d'aménagement commercial avant enquête publique et celle susceptible d'intervenir après cette dernière.

<sup>7</sup> Cette procédure est inchangée dans la version actuelle des textes et s'applique tout autant aux documents d'aménagement commercial provisoires qu'aux documents d'aménagement commercial « classiques » destinés à intégrer les SCOT. Là réside tout l'intérêt de la présente décision.

<sup>8</sup> Dans la présente affaire, la Cour s'est prononcée sur le caractère décisive de la délibération attaquée. En effet, ce caractère décisive conditionne la recevabilité de la demande de première instance, un acte purement préparatoire étant insusceptible d'être déféré à la censure du juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir.

<sup>9</sup> Sur ce point, le juge d'appel considère que la délibération du 21 janvier 2010 apporte au document d'aménagement commercial tel qu'adopté avant enquête publique diverses modifications visant à prendre en compte certaines des réserves émises par la commission d'enquête et que, par là même, il vient modifier un acte administratif opposable aux tiers. Ainsi, la délibération du 21 janvier 2010 ne peut être regardée comme un acte purement préparatoire mais revêt bien un caractère décisive.

<sup>10</sup> L'apport de l'arrêt est double.

<sup>11</sup> En premier lieu, la Cour confirme que la délibération initiale du 25 juin 2009 adoptant le document d'aménagement commercial avant enquête publique constitue un acte administratif opposable aux tiers. Ce document, bien que l'enquête publique n'ait pas eu lieu, a donc bien vocation à produire des effets juridiques notamment à l'égard des tiers.

<sup>12</sup> Il est à noter qu'un doute subsistait quant à une telle opposabilité. Ce doute tenait à l'originalité de la procédure d'élaboration des documents d'aménagement commercial. En effet, contrairement aux autres procédures d'élaboration ou de révision des documents de planification, notamment en matière d'urbanisme, le texte laissait entendre que le document d'aménagement commercial pouvait produire des effets juridiques avant même qu'il ne soit soumis à enquête publique.

<sup>13</sup> La Cour lève ainsi cette ambiguïté qui demeure spécifique à la procédure d'élaboration des documents d'aménagement commercial. Elle conforte ainsi les établissements publics compétents en matière d'élaboration de SCOT sur la possibilité de faire appliquer leur document d'aménagement commercial, notamment à travers les

décisions des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) ou les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU), avant même l'organisation de l'enquête publique.

<sup>14</sup> En deuxième lieu, le juge d'appel précise que ce caractère décisoire concerne non seulement la délibération initiale avant enquête publique mais également celle prise postérieurement à cette dernière adoptant le document d'aménagement commercial modifié afin de tenir compte des réserves de la commission d'enquête.

<sup>15</sup> La Cour considère que la délibération du 21 janvier 2010 est venue modifier un acte administratif opposable aux tiers et revêt donc elle-même nécessairement ce caractère. Autrement dit, la modification par un acte d'un autre acte exécutoire confère au premier un caractère exécutoire.

<sup>16</sup> En l'espèce, un tel raisonnement est déterminant dans la mesure où dans le cadre d'une instance à l'initiative d'un autre requérant, le Tribunal Administratif de LYON avait annulé la délibération initiale du 25 juin 2009, au motif qu'une des orientations du document d'aménagement commercial relative à l'extension des bâtiments existants interférait par sa précision et sa généralité sur les compétences des auteurs des plans locaux d'urbanisme.

<sup>17</sup> Ce jugement étant devenu définitif et disposant de l'autorité absolue de la chose jugée, la Cour a donc considéré que la délibération du 21 janvier 2010 était privée de base légale et qu'elle devait être annulée.

<sup>18</sup> Si encore bien d'autres interrogations persistent sur la procédure d'élaboration des documents d'aménagement commercial, la présente décision devrait en partie sécuriser les établissements publics compétents en matière de SCOT confrontés à la conduite d'une telle procédure. Notamment, et en application de la présente jurisprudence, les documents d'aménagement commercial ont vocation à produire pleinement leurs effets sur les projets d'aménagement commercial avant même l'organisation de l'enquête publique. Les documents d'aménagement commercial étant particulièrement exposés aux actions contentieuses, les autorités compétentes devront être particulièrement vigilantes quant au formalisme et à la rédaction des délibérations adoptant le document d'aménagement commercial préalablement et postérieurement à l'enquête publique, ces délibérations constituant de véritables actes décisaires.