

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

**N° 0907273**

---

Société PERSPECTIVE

---

M. Molla  
Rapporteur

---

Mme Loirat  
Rapporteur public

---

Audience du 24 janvier 2012  
Lecture du 28 février 2012

---

68-01-01-01-02-02

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Nantes,  
(1<sup>ère</sup> chambre),

Vu la requête, enregistrée le 18 décembre 2009, présentée pour la société PERSPECTIVE, dont le siège est 2 rue Tournefort à Nantes (44000), par Me Courrech ; la société PERSPECTIVE SAS demande au Tribunal :

- d'annuler la délibération du 23 octobre 2009 par laquelle la communauté urbaine Nantes Métropole a approuvé une modification du plan local d'urbanisme de la commune de Basse-Goulaine ;
- de mettre à la charge de la communauté urbaine Nantes Métropole une somme de 2 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- elle a un intérêt à agir ;
- les conseillers communautaires n'ont pas été convoqués dans le délai de cinq jours avant la réunion du 23 octobre 2009 ;
- il n'est pas justifié de l'envoi d'une note de synthèse ;
- il n'est pas justifié de la notification, avant l'ouverture de l'enquête publique, du projet de modification aux personnes visées à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ;
- la modification a été décidée par le conseil communautaire en lieu et place du président de la communauté urbaine ;

- la modification apportée est en contradiction avec les orientations du PADD ; la procédure suivie méconnaît l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ;
- le PLU interdit toute implantation et tout développement réel des activités commerciales sur le territoire de la commune pour des motifs que ne relèvent pas de l'urbanisme ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 20 mai 2010 à Me Cazin, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2010, présenté pour la communauté urbaine Nantes Métropole, par Me Cazin, qui conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de la société PERSPECTIVE une somme de 3 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- les conseillers communautaires ont reçu leur convocation le 16 octobre 2009 soit plus de cinq jours francs avant la réunion du conseil communautaire ;
- le dossier de séance adressé aux conseillers comprenait l'ordre du jour de la séance, le projet de délibération, les remarques formulées durant l'enquête publique avec l'avis du commissaire enquêteur et la décision retenue par Nantes Métropole et l'analyse des avis des personnes publiques ;
- le projet de modification du PLU a été adressé aux personnes publiques et organismes mentionnés aux articles L. 123-13 et L. 121-4 du code de l'urbanisme ainsi qu'à la commune de Basse-Goulaine ;
- le conseil communautaire a approuvé le 12 décembre 2008 le plan d'actions afin de réguler le développement commercial qui lui avait été soumis par le président de Nantes Métropole ;
- les orientations retenues par le PADD sont respectées ;
- l'institution des zones d'aménagement commercial (ZACOM) ne fait pas obstacle à l'inscription dans le règlement du PLU de dispositions destinées à préserver ou à développer la diversité commerciale ; la modification du PLU s'inscrit dans les possibilités offertes par l'article L. 123-1-7° bis du code de l'urbanisme ;
- sur le fondement de cet article le PLU pouvait arrêter des prescriptions impératives en vue de développer la diversité commerciale dans la zone UE, ce qui correspond à un objectif d'urbanisme ;

Vu l'ordonnance en date du 2 février 2011 fixant la clôture d'instruction au 2 mars 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 février 2011, présenté pour la société PERSPECTIVE, qui maintient ses précédentes conclusions ;

Elle soutient en outre que :

- il n'est justifié ni de la réception des convocations par les conseillers communautaires ni de la remise du dossier en temps utile aux conseillers ;

- la délibération du 12 décembre 2008 démontre que le conseil communautaire est à l'origine de la modification ;
- le PADD vise un développement des surfaces commerciales à l'intérieur de la zone pôle Sud et non une restructuration de commerces existants qui n'est pas de nature à dynamiser l'emploi ;
- l'avis émis par la chambre de commerce émane du président et non de l'assemblée générale ;
- le commissaire enquêteur n'a pas exprimé son opinion personnelle sur le projet de modification ni motivé son avis favorable ;
- la modification n'est pas compatible avec le document d'orientations générales du SCOT ;
- l'article L. 123-1-7° ne permet pas de geler des terrains à bâtir ; la modification du PLU vise à paralyser l'application de la loi modernisation de l'économie ; il est ainsi porté une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie ;

Vu le mémoire, enregistré le 1er mars 2011, présenté pour la communauté urbaine Nantes Métropole, qui maintient ses précédentes conclusions ;

Elle soutient en outre que :

- la CCI, conformément à l'article L. 123-10, n'a pas été consultée sur le projet de PLU mais a été seulement destinataire du projet de modification ; est donc inopérant le moyen tiré de ce que le président de la CCI a émis un avis au lieu et place de l'assemblée générale ;
- le commissaire enquêteur a émis un avis personnel et motivé ;
- un délai de cinq jours a bien séparé l'établissement de la convocation de la séance du conseil communautaire ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mars 2011, présenté pour la société PERSPECTIVE, qui persiste dans ses précédentes écritures ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 24 janvier 2012 :

- le rapport de M. Molla, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Loirat, rapporteur public ;
- et les observations de Me Carteret substituant Me Courrech, avocat de la société PERSPECTIVE et de Me Cazin, avocat de la communauté urbaine de Nantes Métropole ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme applicable à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme en vertu des dispositions de l'article L 123-18 du même code : « Le plan local d'urbanisme est modifié ou révisé par délibération du conseil municipal après enquête publique. » ; qu'aux termes de l'article R. 123-22 du code de l'environnement : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. » ; que si la règle d'examen des observations dans le rapport et de motivation des conclusions n'impose pas au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, elle l'oblige à indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de ses conclusions ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si le commissaire-enquêteur a analysé les observations qui ont été recueillies au cours de l'enquête publique, il s'est borné à examiner de manière sommaire les objections formulées à l'encontre de la création du secteur UEc dans une dizaine de courriers et dans une pétition signée par cent quinze chefs d'entreprise et neuf cent cinquante cinq consommateurs et salariés, en renvoyant les professionnels exerçant dans la zone UE vers la chambre de commerce et d'industrie favorable à la modification projetée ; que dans la partie de son rapport contenant ses conclusions, le commissaire enquêteur rappelle que « les élus de Nantes Métropole » ont voulu mettre en place « un dispositif de régulation commerciale à l'échelle de l'agglomération » en réaction à la loi de modernisation économique de 2008 « trop favorable au développement des centres commerciaux au détriment du commerce de proximité » et indique que « on ne peut qu'en accepter la décision » ; que, par ailleurs, en se limitant à des considérations générales et contradictoires sur l'écart qui existe entre Nord-Loire et Sud-Loire, « alors que le bassin de population s'agrandit au sud », sur l'accroissement des déplacements vers le nord, sur la densité commerciale de la commune de Basse-Goulaine très supérieure à la moyenne, sur l'attractivité de Pôle Sud au-delà de la commune et enfin sur « le risque de délocalisation sur des territoires limitrophes plus accessibles » et en soulignant à nouveau la crainte émise par le maire de Basse-Goulaine, lors de l'enquête publique, que s'installe un monopole en faveur des enseignes déjà implantées, le commissaire enquêteur n'a pas assorti son avis favorable à l'opération projetée de conclusions suffisamment motivées ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'enquête publique doit, dès lors, être retenu ;

Considérant, en second lieu, que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie a porté de 300 à 1000 m<sup>2</sup> le seuil au-delà duquel est soumise à autorisation la création et l'extension des magasins de commerce de détail résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ; que cette même loi a, par son article 102, modifié l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme et l'article L. 752-1 du code de commerce en prévoyant que les schémas de cohérence territoriale peuvent définir des zones d'aménagement commercial « 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 couvert par le schéma », en précisant toutefois que la délimitation de ces zones « ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces » ; que la loi du 4 août 2008 a, par ailleurs, par son article 104, introduit à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, un alinéa 7° bis aux termes

duquel les plans locaux d'urbanisme peuvent : « Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif » ;

Considérant que par la délibération attaquée du 23 octobre 2009 la communauté urbaine Nantes Métropole a approuvé une modification du plan local d'urbanisme de la commune de Basse-Goulaine adopté le 17 décembre 2007 portant en particulier sur la zone d'activités Pôle Sud, classée UE, qui totalise une surface de vente de 34 200 m<sup>2</sup> et qui représente un taux d'activité commerciale très supérieur à la moyenne de l'agglomération nantaise (24,4 % contre 14,1 %) ; que sur le fondement des dispositions précitées du 7° bis de l'article L. 123-1, les auteurs du plan local d'urbanisme ont décidé de créer un secteur UEc d'une surface de 20,7 hectares, soit 45 % de la surface de la zone UE, et de réserver ce secteur aux commerces de détail, la zone UE étant destinée à n'accueillir que les commerces de gros ; que cette délimitation spatiale s'accompagne d'une modification du règlement du plan local d'urbanisme qui a notamment pour objet d'autoriser en secteur UEc, d'une part, les constructions à destination de commerce de détail si elles résultent d'une opération de démolition-reconstruction de constructions à destination elles-mêmes de commerce de détail à la date du 23 octobre 2009 dans la limite d'un plafond de SHON de 5 % de surface supplémentaire par rapport à la surface initiale et d'autre part, l'extension des constructions à destination des commerces de détail existantes à la date du 23 octobre 2009 dans la limite d'un plafond : 50 m<sup>2</sup> de SHON pour les constructions de 0 à 1 000 m<sup>2</sup> de SHON, 125 m<sup>2</sup> de SHON pour les constructions de 1 001 à 2 500 m<sup>2</sup> de SHON et de 5 % de surface supplémentaire par rapport à la surface initiale pour les constructions de plus de 2 500 m<sup>2</sup> de SHON ;

Considérant que ce dispositif vise, non pas à assurer, comme le soutient la communauté urbaine Nantes Métropole, une diversité commerciale au profit notamment des commerces de détail et de proximité au sens du 7° bis de l'article L 123-1 précité, qui ne peut recevoir application qu'à l'échelle d'un quartier, d'un îlot, ou d'une voie, mais en réalité à faire échec aux effets de la loi du 4 août 2008 en ce qui concerne l'implantation et l'extension des équipements commerciaux sur le territoire de l'agglomération nantaise ; que cette intention résulte très explicitement de la délibération du 12 décembre 2008 par laquelle la communauté urbaine de Nantes a approuvé « un plan d'actions en vue de réguler le développement de l'appareil commercial » sur différents sites de l'agglomération nantaise et plus particulièrement sur celui de Pôle Sud à Basse-Goulaine ; qu'il résulte de cette délibération que l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008 a créé « un effet d'aubaine » qui s'est traduit sur le territoire de Nantes Métropole « par la déclaration de près de 17 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales nouvelles en deux mois met(tant) à mal les effort réalisés par les collectivités depuis plusieurs années pour réguler l'offre de surfaces de vente à l'échelle du territoire métropolitain » et que cette législation va avoir « pour conséquences prévisibles » outre l'affaiblissement du rôle des collectivités dans le processus décisionnel lié aux commissions départementale d'équipement commercial, la croissance désordonnée des surface de vente dans les grands pôles périphériques, l'affaiblissement des pôles commerciaux de proximité et enfin le risque de développement de friches commerciales en raison d'une augmentation de la concurrence ; que le but ainsi poursuivi est de contenir l'offre commerciale de détail à l'échelle du territoire de l'agglomération nantaise et d'assurer un équilibre entre différents pôles périphériques d'influence régionale ou d'agglomération à travers une modification ponctuelle des plan locaux d'urbanisme des communes concernées (Basse-Goulaine, Vertou, La Montagne, Bouaye, Couëron et Nantes La Beaujoire), alors qu'un tel objectif, guidé par des exigences d'aménagement du territoire, relève

désormais de l'élaboration d'un document d'aménagement commercial en application de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme et alors que le schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint Nazaire ne comporte que des orientations très générales tendant à assurer la complémentarité, la diversité et l'équilibre des pôles existants, à encourager les opérations de restructuration des surfaces de vente et à limiter les possibilités d'extension des zones périphériques aux seuls projets s'inscrivant dans une logique de diversification de l'offre commerciale et intéressant des secteurs d'activité en développement complémentaire du centre ville ; que dans ces conditions, en approuvant la modification litigieuse, le conseil communautaire a entaché sa décision d'une erreur de droit et d'un détournement de procédure au regard des dispositions précitées du 7° bis de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ; que, par ailleurs, en édictant des dispositions impératives réglementant les opérations de création et d'extension des constructions à destination de commerce de détail, qui restreignent celles fixées par la législation sur l'aménagement commercial et codifiées à l'article L. 752-1 du code de commerce, le même conseil porté atteinte au principe d'indépendance des législations ;

Considérant pour l'application de l'article L 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'en l'état du dossier, aucun des autres moyens ne paraît de nature à justifier l'annulation de l'arrêté entrepris ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société PERSPECTIVE est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société PERSPECTIVE , qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté urbaine Nantes Métropole , sur le fondement des mêmes dispositions, le versement à la société PERSPECTIVE de la somme de 1 500 euros ;

#### D E C I D E :

Article 1er : La délibération du 23 octobre 2009 par laquelle la communauté urbaine Nantes Métropole a approuvé une modification du plan local d'urbanisme de la commune de Basse-Goulaine est annulée.

Article 2 : La communauté urbaine Nantes Métropole versera à la société PERSPECTIVE une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la communauté urbaine Nantes Métropole tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société PERSPECTIVE et à la communauté urbaine Nantes Métropole.

Délibéré après l'audience du 24 janvier 2012 à laquelle siégeaient :

M. Iselin, président,  
M. Molla, premier conseiller,  
Mme Le Bris, premier conseiller,

Lu en audience publique le 28 février 2012.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : J.F. MOLLA

Signé : B. ISELIN

Le greffier,

Signé : M.C. MINARD

La République mande et ordonne  
au préfet de la Loire Atlantique  
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.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,