

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N° 1600695**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**Mme AZEMAR et autres**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Jean Antolini  
Rapporteur**

**Le tribunal administratif de Montpellier**

**M. Jean-Laurent Santoni  
Rapporteur public**

**(1<sup>ère</sup> chambre)**

**Audience du 5 juin 2019  
Lecture du 18 juillet 2019**

**68-01  
C**

**Vu la procédure suivante :**

**Par une requête et des mémoires complémentaires enregistrés les 9 février 2016, 13 novembre 2017, 21 décembre 2017, 10 septembre 2018 et un mémoire récapitulatif enregistré le 27 septembre 2018, Mme Danièle Azemar, Mme Danièle Demoulin, Mme Julie Garcin-Saudo, M. Georges Lopez, M. René Verdeil, M. Armand Rivière et M. Michel Vicente, représentés par la SCP VPNG avocats associés, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :**

**1°) d'annuler la délibération en date du 10 décembre 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de Pézenas a approuvé le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune ;**

**2°) de mettre à la charge de la commune de Pézenas une somme de 1 500 euros pour chaque requérant, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

**Ils soutiennent que :**

**- la note en délibéré enregistrée le 9 mars 2018 est irrecevable ;**

- l'enquête publique est irrégulière dès lors qu'elle s'est déroulée en pleine période estivale, du 6 juillet au 8 août 2015, quand les habitants sont absents ou ne font pas de cette procédure une priorité ;

- l'avis du commissaire enquêteur n'est pas motivé ;

- le dossier d'enquête publique était incomplet faute de comporter l'avis du préfet de l'Hérault émis le 22 juin 2015 ;

- le maire et un conseiller municipal avaient un intérêt personnel à ce que la délibération soit approuvée, en violation de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ; cet intéressement démontre en outre un détournement de pouvoir ;

- la délibération méconnaît l'autorité de la chose jugée qui s'attache au jugement du tribunal administratif de Montpellier du 28 mai 2015 et est entachée au surplus d'une erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elle ouvre à l'urbanisation le secteur de Saint-Martin ;

- le classement du secteur de Saint-Christol est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que cette ouverture à l'urbanisation génère une consommation excessive d'espaces agricoles, est sans proportion avec les besoins en logement ainsi que les ressources en eau de la commune et se fera au surplus dans un secteur inondable ;

- le classement du secteur des Moulières est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il aura un coût excessif pour la commune et qu'il n'est mû que par l'intérêt privé de deux élus ;

- la délibération en litige méconnaît l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et le SCOT du Biterrois dès lors que le PLU approuvé méconnaît le principe de continuité des constructions et le principe de compacité ;

- elle viole l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme dès lors que le PLU autorise des constructions de part et d'autre de l'autoroute sans justifier des motifs de cette dérogation ;

- elle méconnaît les orientations générales du PADD dès lors que les OAP des Moulières, de Saint-Martin et de Saint-Christol sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 juin 2016, le 11 mai 2017, le 2 janvier 2018, le 9 mars 2018, le 20 août 2018 et un mémoire récapitulatif enregistré le 1er octobre 2018, la commune de Pézenas représentée par Me Vernhet conclut dans le dernier état de ses écritures au rejet de la requête, à défaut à ce que les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme soient mises en œuvre, et à ce que soit mise à la charge de Mme Azemar et autres une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par Mme Azemar et autres ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le plan local d'urbanisme de la commune de Pézenas ;

- 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 M. Antolini,
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public,
- les observations de Me Bézard, représentant Mme Azemar et autres, et celles de Me Vernhet, représentant la commune de Pézenas.

Une note en délibéré présentée par la commune de Pézenas a été enregistrée le 5 juin 2019.

Une note en délibéré présentée par Mme Azemar et autres a été enregistrée le 11 juin 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération en date du 10 décembre 2015, le conseil municipal de Pézenas a approuvé la révision de son plan d'occupation des sols (POS) valant plan local d'urbanisme. Par la présente requête, Mme Azemar et 6 autres conseillers municipaux de l'opposition demandent au Tribunal d'annuler cette délibération. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il n'y en tout état de cause pas matière à écarter des débats les écritures de la commune de Pézenas produites le 9 mars 2018, alors que cette dernière a produit un mémoire récapitulatif le 27 septembre 2018 à la demande du Tribunal.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aucune disposition législative ou réglementaire n'exclue la période estivale des périodes d'enquête. Il ressort du rapport du commissaire enquêteur que l'enquête publique s'est déroulée du 6 juillet au 7 août 2015 inclus, après parution sur le site internet de la commune et insertion d'un avis au public d'ouverture d'enquête au 21 juin 2015 avec rappel 8 jours avant l'enquête et après affichage dans 15 lieux du territoire communal. Il en ressort en outre que durant cette période, le dossier de l'enquête a été à la disposition du public, en mairie de Pézenas, du lundi au vendredi de 8 h 30 à 12 h et de 13 h 30 à 17 h 30. Le commissaire enquêteur a enfin été présent en mairie pour recevoir les personnes intéressées les mercredi 8, 22 et 29 juillet de 13 h 30 à 17 h 30. Dans ces conditions, et alors qu'un grand nombre d'observations tant individuelles que collectives ont été consignées au registre d'enquête, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le choix de la période d'enquête n'aurait pas permis aux résidents concernés par la révision du plan de participer normalement à cette dernière. Ils ne sauraient davantage se prévaloir sur ce point des recommandations contenues dans la circulaire du 14 mai 1976, dépourvue de valeur réglementaire.

3. En application de l'article R. 123-22 du code de l'environnement, auquel renvoie l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme soumettant l'élaboration des documents d'urbanisme à enquête publique, le commissaire enquêteur doit donner son avis personnel et indiquer au moins sommairement les raisons qui déterminent le sens de son avis favorable. Pour justifier son avis favorable, le commissaire enquêteur a d'abord pris en compte la forte mobilisation des acteurs du territoire piscénois dont il a analysé les mobiles et les enseignements qu'il fallait en tirer. Il a ensuite mis en exergue les 3 points ayant focalisé toutes les attentions pour se poser la question de la nécessité d'une remise à plat du projet de plan, en recommençant toute la procédure. Il a enfin

identifié trois catégories de grands enjeux tels que les projets d'envergure à fort enjeux, ceux correspondant à des problématiques ciblées et enfin la question de la source d'eau chaude et le projet thermo-ludique qui s'y rattache. Il a entendu alors répondre à ces questionnements en reprenant sous formes d'interrogations les problématiques posées ou en mettant en exergue certaines critiques émises par les personnes associées pour en conclure qu'il n'était pas nécessaire de reprendre la procédure d'élaboration à zéro puisque le travail et la concertation déjà réalisés seront nécessairement complétés par les étapes qui suivront cette révision générale, se référant ainsi aux possibilités de modification après enquête ou aux zones d'urbanisation future bloquées qui ne pourront qu'ultérieurement être ouvertes à l'urbanisation. Le commissaire enquêteur a en conséquence émis un avis favorable sans réserves au projet, qu'il a assorti de préconisations tendant à ce qu'une « *attention particulière soit accordée à l'ensemble des remarques, inquiétude et interrogations formulées dans le cadre de l'enquête et qu'il y soit donné suite dans la mesure du possible* » et à ce que les remarques du représentant de l'Etat et des personnes publiques associées soient « *utilisées comme de précieuses contributions à la future mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la révision générale* ».

4. Ces conclusions, malgré leur manque de pertinence, ne sauraient cependant se détacher de l'analyse des conclusions des personnes publiques reprises dans le corps du rapport d'enquête et qui, selon le commissaire enquêteur, exposaient « *les éléments clés des positions exprimées que nous analyserons ensuite en ce qu'elles peuvent apporter une contribution à la future mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la révision générale* ». Ces analyses qui mettaient en exergue le bien-fondé des critiques émises ou les contradictions qu'elles comportaient, permettaient de comprendre les justifications du commissaire enquêteur qui, alors même qu'elles n'avaient pas la portée éclairante attendue, ne révèlent pas une insuffisance de motivation telle qu'elle ait pu influencer le sens de la délibération ou priver les conseillers municipaux d'une garantie, alors que la commune s'est engagée dans des procédures de révision successives depuis 2002, que cette délibération a été adoptée à la majorité par 20 voix contre 7 des conseillers d'oppositions requérants et que par une nouvelle délibération du 9 novembre 2016, devenue définitive, une révision générale du PLU en litige a été adoptée pour reprendre un parti d'urbanisme similaire.

5. Les requérants soutiennent dans leur mémoire récapitulatif que le dossier d'enquête publique était incomplet au regard des exigences de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme faute de comporter l'avis émis par le préfet de l'Hérault le 22 juin 2015. Toutefois ce simple courrier, qui se bornait à rappeler à la commune que l'avis émis par la CDCEA n'intégrait pas une décision de justice intervenue le 28 mai 2015, ne saurait s'assimiler à un avis de cette autorité devant figurer au dossier d'enquête à peine d'irrégularité de la procédure. Il ressort en revanche du dossier d'enquête publique que la note de synthèse de cette autorité figurait bien au dossier d'enquête, que la commune y a répondu et que le commissaire enquêteur a analysé ces deux documents. L'irrégularité de procédure alléguée manque dès lors en fait.

6. En application de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, les conseillers municipaux intéressés à l'affaire qui fait l'objet d'une délibération ne peuvent participer à son élaboration. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, la seule circonstance que le maire de la commune soit propriétaire d'une parcelle contiguë à une zone ouverte à l'urbanisation future n'est pas de nature à révéler l'intéressement de cette autorité au classement de ce zonage, au sens de la réglementation sus rappelée. La circonstance qu'un ancien conseiller municipal, voisin du maire et employé par une société dont ce dernier assure la gérance, ait bénéficié d'un classement de certaines de ses parcelles en zone 2AUT n'est pas de nature à caractériser un tel intéressement dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ce classement coïncide depuis longue date avec le parti d'urbanisme retenu par la commune et l'intérêt communal, Pézenas ayant toujours lié son développement à ses ressources géothermiques, et que

le secteur des Moulières en cause est à cet égard particulièrement propice puisqu'il est à moins de 500 mètres d'un forage de 750 mètres de profondeur, indispensable à l'opération, et dans un compartiment de terrain facile à desservir en eaux et assainissement où l'urbanisation était à privilégier. La circonstance que le Tribunal correctionnel ait condamné le maire de la commune pour prise illégale d'intérêt dans le classement des parcelles en cause lors de l'élaboration du document d'urbanisme ne caractérise pas davantage un tel intéressement du maire alors qu'il ressort de ce jugement que l'intérêt communal d'exploiter une source d'eau chaude dans ce secteur n'a pas été remis en cause, qu'il était antérieure à son mandat et avait même intéressé tant la municipalité que la communauté d'agglomération qui n'ont abandonné ce projet qu'en raison de son coût trop élevé. Pour les mêmes motifs, le détournement de pouvoir allégué n'est pas davantage établi.

7. Par jugement en date du 28 mai 2015, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la délibération du 18 septembre 2012 par laquelle le conseil municipal de Pézenas a approuvé l'extension du droit de préemption au secteur Saint-Martin/Bonne Terre situé en zone 4NA à vocation commerciale. Pour annuler cette délibération, le Tribunal s'est fondé sur l'erreur manifeste d'appréciation dont était entaché le classement IVNAa de ce secteur de 30 hectares. Un tel motif ne fait toutefois pas obstacle à ce que la délibération en litige s'inspire de ce classement en modifiant l'implantation de son projet et en réduisant substantiellement la superficie du zonage en cause et sa finalité. Dès lors que le zonage 2AUE en litige a vu son implantation modifiée pour réduire l'impact paysager du projet, qu'il réduit de plus de 25 % la superficie initiale déclarée illégale par le Tribunal, qu'il n'a plus une vocation exclusivement commerciale mais économique, incluant désormais un secteur tertiaire et de formation, et qu'il modifie même les modes de cheminement, le conseil municipal de Pézenas n'a pas méconnu l'autorité de la chose jugée qui s'attache à ce jugement.

8. Le secteur 2AUE de Saint-Martin / Bonne Terre en litige est situé au Sud-Ouest de la ville à proximité immédiate de l'autoroute A75, en limite d'une zone d'activité de 12 hectares supportant la base logistique du groupe Intermarché. Il aura pour effet de déclasser 21,28 hectares de terres agricoles regroupant des vignobles rénovés en coteaux et terrasses ainsi que des terres en landes et jardins, afin de réaliser d'un pôle à vocation économique. Il ressort des pièces du dossier que ce secteur a été réduit de 7,5 hectares par rapport à la précédente zone IVNAa à vocation commerciale de 30 hectares, approuvée par la révision simplifiée du POS du 17 décembre 2009. Il en ressort en outre que sur les 22,5 hectares dédiés à cette zone à vocation commerciale tertiaire et de formation, seuls 15 hectares seront utilisés à court terme, les 7,5 hectares restant étant bloqués. Il ressort enfin du rapport de présentation que ce secteur constitue un enjeu important pour la commune qui subit une évasion commerciale en direction des communes voisines, comme le confirme le DOG du SCOT du Biterrois qui qualifie le « grand espace de Bonne Terre » comme correspondant aux attentes de développement commercial et touristique tant par sa situation que par sa vocation, et pour une surface de 30 hectares supérieure à celles approuvée par la délibération en litige. Dans ces conditions, et dès lors que la commune de Pézenas a abandonné son projet de centre commercial surdimensionné qui a principalement motivé l'annulation de la précédente délibération approuvant la révision simplifiée du POS, et alors même que par une nouvelle délibération du 15 décembre 2016, elle a ajusté ses besoins en restituant 7,5 hectares supplémentaires au secteur agricole, la délibération en litige n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

9. Les requérants soutiennent que l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Saint-Christol par son classement en zone 2AU2 du plan, conduit à une consommation excessive d'espaces agricoles, qu'elle est sans proportion avec les besoins en logement ainsi que les ressources en eau de la commune et qu'elle se fera au surplus dans un secteur inondable. Il ressort toutefois des

pièces du dossier que le secteur de Saint-Christol s'est imposé aux auteurs du plan en raison de la difficulté de trouver des espaces constructibles qui respectent les terroirs viticoles, le zonage du PPRI et les espaces naturels protégés, et en raison du fait que cet espace est déjà mité par un habitat mixte et qu'il est proche du centre urbain ancien qui, en raison de son classement en secteur sauvegardé, peut difficilement évoluer vers des grands appartements ou des logements adaptés à des nouveaux ménages, alors que la commune est en déficit de logements sociaux. Il ne ressort pas en revanche de ces mêmes pièces que l'objectif de 121 logements neufs par an à l'horizon 2025, dont 25 % de logements locatifs sociaux, soit démesuré et que la lutte de la commune contre son déclin démographique puisse passer par une réhabilitation du centre existant. Il n'en ressort pas davantage une quelconque incompatibilité avec le SCOT qui prévoit un besoin en logements approchant à l'horizon 2025 et ne fait pas obstacle à l'ouverture à l'urbanisation de zones nouvelles lorsque comme en l'espèce, le secteur en cause a un point de continuité du tissu urbain pour n'être en réalité séparé du vieux village que par un cordon hydraulique. Il n'est pas enfin établi que le choix de ce secteur serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique alors qu'il ne méconnaît pas la réglementation du PPRI de Pézenas, seul document de planification opposable en matière de risque d'inondation ou de rupture de barrage. La circonstance que la commune connaisse un problème de ressources en eau et que la commission locale de l'eau du SAGE ait préconisé de ne pas mettre en œuvre le projet tant que le rendement du réseau d'eau potable n'aurait pas atteint un rendement de 75 %, n'est pas de nature à faire obstacle à une mise en œuvre progressive de l'ouverture à l'urbanisation autorisée par la délibération en litige, comme le suggérait d'ailleurs le préfet de l'Hérault dans son avis de synthèse. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la création du secteur de Saint-Christol serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

10. Pour soutenir que le classement en zone 2AUt de 5 hectares du secteur des Moulières serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, les requérants affirment qu'il aura un coût excessif pour la commune et qu'il n'est mû que par l'intérêt privé de deux élus. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, comme il a été dit au point 6, le projet thermo ludique prévu au lieu-dit les Moulières suscite l'intérêt de la commune depuis longue date et s'inscrit pleinement dans la logique de développement économique défendue par les auteurs du plan, au regard des atouts en géothermie dont elle dispose, et qui est admise par le SCOT qui prévoit 100 hectares sur l'ensemble du Biterrois pour les activités touristiques. A supposer même que d'autres parcelles du territoire communales seraient également susceptibles d'accueillir ce projet et que les voies de dessertes existantes ne répondraient pas aux besoins d'une telle opération, ces circonstances ne sont pas de nature à démontrer que le zonage arrêté ne répondrait pas à un intérêt communal, que les aménagements routiers envisagés par la commune seraient irréalisables ou que les voies de dessertes existantes seraient irrémédiablement inadaptées à tout projet thermo ludique. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que le zonage qu'ils contestent est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. Il résulte des points 8 à 10 qui précèdent que le moyen invoqué dans le mémoire récapitulatif tiré de l'atteinte portée aux orientations générales du PADD qui résulterait de l'erreur manifeste d'appréciation dont seraient entachées les OAP relatives aux secteurs de Saint-Christol, de Saint-Martin et des Moulières ne saurait davantage prospérer.

12. Les requérants soutiennent que l'ouverture à l'urbanisation des secteurs des moulières, Saint-Christol et Saint-Martin/Bonne Terre conduit à un étalement urbain incompatible avec les principes de compacité et de continuité qu'impose le SCOT du Biterrois en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Il ressort toutefois des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation et des documents graphiques que, contrairement à ce qui est soutenu, l'ouverture à l'urbanisation de 29 hectares dans le secteur de Saint-Martin/Bonne Terre n'est, en

premier lieu, en rien incompatible avec les principes sus énoncés du SCOT dès lors que, comme il a été dit au point 9, le secteur en cause est déjà mité et en continuité avec le centre ancien de la commune alors que peu d'espaces se prêtent à une extension de l'urbanisation en raison des caractéristiques paysagères, agricoles ou inondables du territoire communal, que le parti d'urbanisme volontariste des auteurs du plan n'apparaît, par ailleurs, pas disproportionné au regard des ambitions économiques de la commune qui coïncident avec le projet de développement affirmé par le SCOT et son déficit en logements sociaux, qu'enfin ce secteur n'est pas ouvert à l'urbanisation dans sa totalité alors que le centre ancien protégé de Pézenas apparaît peu conciliable avec une concentration d'envergure de l'urbanisation.

13. En second lieu, eu égard à ce qui a été développé au point 10, le secteur des Moulières n'apparaît pas davantage incompatible avec ces mêmes principes alors qu'il correspond à un espace mité, que le projet thermo-ludique qui y est envisagé nécessite par sa nature même une proximité avec le forage déjà existant et participera au développement économique communal auquel le SCOT ne fait pas obstacle puisqu'il admet 100 hectares d'espaces à vocation touristique pour le Biterrois.

14. En dernier lieu, comme il a été dit au point 8, le secteur 2AUE de Saint-Martin / Bonne Terre étant identifié par le DOG du SCOT du Biterrois comme correspondant aux attentes de développement commercial et touristique, tant par sa situation que par sa vocation, et pour une surface supérieure à celle approuvée par la délibération en litige. Il n'apparaît pas davantage incompatible avec ce document d'urbanisme et les principes qu'il énonce. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'ouverture à l'urbanisation des trois secteurs sus analysés conduirait à un étalement urbain incompatible avec les principes de compacité et de continuité qu'impose le SCOT du Biterrois.

15. Les requérants soutiennent enfin que la délibération qu'ils contestent méconnaît les dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme dès lors que le PLU autorise des constructions de part et d'autre de l'autoroute. Elle affirme en outre que l'étude figurant au dossier ne permet pas de justifier en quoi une dérogation à cette zone non aedificandi serait nécessaire. Il ressort toutefois des pages 154 et suivantes du rapport de présentation que la dérogation en cause concerne exclusivement un bassin de rétention et des infrastructures routières qui apparaissent pleinement justifiés. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que la délibération qu'ils contestent aurait méconnu les dispositions de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme.

#### Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Pézenas, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par Mme Azemar et autres, au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Mme Azemar et autres la somme que demande la commune de Pézenas au titre des frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés en défense.

### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme Azemar et autres est rejetée.

**Article 2** : Les conclusions de la commune de Pézenas au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 3** : Le présent jugement sera notifié à Mme Danièle Azemar, à Mme Danièle Demoulin, à Mme Julie Garcin-Saudo, à M. Georges Lopez, à M. René Verdeil, à M. Armand Rivière, à M. Michel Vicente et à la commune de Pézenas.

Délibéré après l'audience du 5 juin 2019, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,  
Mme Pastor, premier conseiller,  
Mme Lesimple conseiller.

Lu en audience publique le 18 juillet 2019.

Le président,

Le conseiller le plus ancien

**SIGNÉ :**

**SIGNÉ :**

J. Antolini

I. Pastor

Le greffier,

**SIGNE :**

M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,

Montpellier, le 18 juillet 2019.

Le greffier,

**SIGNÉ :**

M. Chouart

