

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1902936

ASSOCIATION SLE

M. François Goursaud
Rapporteur

M. Jean-Laurent Santoni
Rapporteur public

Audience du 11 février 2021
Décision du 4 mars 2021

68-01-006-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 juin 2019 et 12 juillet 2020, l'association SLE, représentée par son président, demande au tribunal d'annuler la délibération du 8 janvier 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a approuvé le schéma de cohérence territoriale « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault » en tant qu'elle maintient le site d'implantation périphérique « Oxylane », ainsi que la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

Elle soutient que :

- le document d'orientation et d'objectifs, dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxylane », est en contradiction avec les objectifs n° 1, n° 3 et n° 4 définis par le projet d'aménagement et de développement durables, en méconnaissance de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme ;
- en effet ce projet d'implantation impacte 23,5 hectares d'espaces à forte voire à très forte valeur agricole en contradiction avec l'objectif n° 1 tendant à la préservation de ces espaces ;
- il accentue par ailleurs le déséquilibre existant entre le secteur Sud et les secteurs Est et Ouest du territoire intercommunal en représentant à lui seul plus d'un tiers du foncier

commercial mobilisable et ce en contrariété avec l'objectif n° 3 visant à permettre un développement économique fondé sur les potentialités du territoire ;

- il contrarie également l'objectif n° 4 visant à limiter les déplacements automobiles liés aux achats ainsi que les orientations du document d'orientation et d'objectifs visant à implanter les équipements d'intérêt supra-communal à proximité des axes structurants du territoire afin de permettre une desserte en transports en commun et de favoriser les liaisons douces ;

- il méconnaît les dispositions des articles L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne respecte pas l'objectif de consommation économe de l'espace ;

- en outre, les conditions d'implantations des constructions commerciales figurant au sein du document d'aménagement artisanal et commercial n'ont pas pris en compte l'impact du site « Oxyrane » sur les équilibres territoriaux en méconnaissance du 3° de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2020, la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, représentée par Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

La clôture à effet immédiat de l'instruction a été fixée au 13 août 2020 en vertu d'une ordonnance du même jour prise sur le fondement des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire, présenté par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, représentée par Avocats, a été enregistré le 7 septembre 2020, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public ;
- et les observations de M. A, président de l'association SLE, et celles de Me B, représentant la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup.

Une note en délibéré, produite par l'association SLE, a été enregistrée le 15 février 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 8 janvier 2019, le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a approuvé le schéma de cohérence territoriale (SCOT) « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault ». L'association SLE a formé à l'encontre de cette délibération, par courrier du 15 mars 2019, un recours gracieux tendant au retrait des dispositions relatives au maintien du site d'implantation périphérique « Oxylane ». Ce recours a été rejeté par décision du 26 mars 2019 du président de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup. Par la présente requête, l'association SLE demande l'annulation de la délibération du 8 janvier 2019 dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxylane » ainsi que la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme au regard de l'objectif de consommation économe de l'espace :

2. Aux termes de l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme : « *Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. / Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.* ». Aux termes de l'article L. 141-17 du même code, dans sa version applicable au litige : « *Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable. / Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. (...) / Le document d'aménagement artisanal et commercial 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 deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il prévoit les conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. / Il peut également : (...) 3° Déterminer les conditions d'implantations des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ; (...)* ».

3. Il résulte des dispositions précitées qu'en matière d'aménagement commercial, les auteurs du SCOT peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire et de consommation de l'espace, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme.

4. L'association requérante soutient que le secteur d'implantation périphérique « Oxylane » est contraire à l'objectif de consommation économe de l'espace défini par l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme dès lors qu'il représente une surface 23,5 hectares actuellement situés en zone agricole et naturelle. Il ressort toutefois des pièces du dossier que

le SCOT permet une réduction de la consommation de l'espace à l'échelle du périmètre arrêté en prévoyant une consommation de 300 hectares entre 2013 et 2030, soit une consommation de 17 hectares par an, alors qu'auparavant la consommation foncière annuelle était de 54 hectares. S'agissant plus particulièrement des besoins en matière de zones d'activités économiques, il ressort également des pièces du dossier que la consommation du foncier a également été réduite puisqu'elle était de 92 hectares pour la période 2001 à 2012 et qu'elle est désormais fixée à 60 hectares pour la période 2013-2030. Dans ces conditions, l'objectif de consommation modérée de l'espace a bien été pris en compte à l'échelle du territoire couvert par le SCOT au stade de la définition du document d'aménagement artisanal et commercial de sorte que le moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le non-respect des objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables :

5. Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme : « *Le schéma de cohérence territoriale comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Un document d'orientation et d'objectifs. / Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.* ». L'article L. 141-4 de ce code dispose que : « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement* ». Aux termes de l'article L. 141-5 du même code : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : / 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ; / 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ; / 3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. / Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines* ».

6. Pour apprécier, au sens et pour l'application de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme précité, le respect exigé au sein du schéma de cohérence territoriale entre les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si les orientations dans l'organisation de l'espace et les conditions de développement définies par le document d'orientation et d'objectifs ne contrarient pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision.

7. Le projet d'aménagement et de développement durables du SCOT « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault » comporte un objectif n° 1 visant notamment à préserver

l'agriculture, décliné en une orientation 2.2 intitulée « *Préserver les espaces agricoles de valeur supports d'une activité économique* ». Il comporte également un objectif n° 3, « *S'appuyer sur les potentialités du territoire pour asseoir le développement économique* » ainsi qu'un objectif n° 4, « *Organiser la mobilité pour limiter les déplacements automobiles et faciliter le report modal* ». L'association requérante soutient que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, qui comporte un document d'aménagement artisanal et commercial prévoyant la création d'un pôle d'activité de 23,5 hectares dénommé « projet Oxylane » au Sud du territoire de la commune de Saint-Clément-de-Rivière, méconnaît ces trois objectifs.

8. En premier lieu, l'association SLE soutient qu'il existe une contradiction entre l'objectif n° 1 du projet d'aménagement et de développement durables et sa traduction dans le document d'orientation et d'objectifs qui identifie le site d'implantation périphérique « Oxylane » comme recouvrant des espaces agricoles ordinaires, lesquels sont définis comme des « *espaces agricoles sans potentiel agronomique et non irrigables* ». Si l'association requérante, par les documents qu'elle produit, justifie du potentiel fort ou très fort du lieu d'implantation du projet et son caractère irrigable, il ressort toutefois des pièces du dossier que ce projet a fait l'objet d'un permis d'aménager la zone délivré le 20 janvier 2015 en vue de la création d'un « *lotissement multi-activités* » à dominante commerciale et de trois permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivrés les 14, 16 et 19 septembre 2016. La circonstance qu'à la date de la délibération attaquée plusieurs contentieux étaient en cours d'instance pour contester ces autorisations est sans incidence sur la possibilité pour les auteurs du schéma de prendre en compte ce projet afin de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour cette partie du territoire. En outre, le projet d'aménagement et de développement durables lui-même précise, s'agissant du bassin de vie Sud, que « *la commune de Saint-Clément-de-Rivière joue le rôle de pôle économique de ce bassin et de manière plus large à l'échelle du territoire* » et que « *les polarités économiques fortes du Sud du territoire seront confortées dans leur rôle. La locomotive économique du territoire, qui s'étend sur l'entrée Sud entre Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, sera renforcée et diversifiée de manière à maintenir son niveau d'attractivité* ». Dès lors, compte tenu de la situation stratégique du projet « Oxylane » au regard des objectifs de développement économique du territoire intercommunal, de l'important gisement de terres agricoles du périmètre du SCOT qui comporte 12 000 hectares de terres agricoles dont 80 % sont classés en espaces à très fort et à fort enjeux, l'identification du projet Oxylane en zone agricole ordinaire assure le respect des options d'aménagement retenues dans le projet d'aménagement et de développement durables par les auteurs du SCOT, au regard notamment de ses objectifs n° 1 et n° 2 précités.

9. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que si, sur les 60 hectares d'extension foncière maximum dévolus aux activités économiques par le SCOT, 48 hectares sont affectés aux seules communes de Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, dont 23,5 hectares pour la réalisation du projet « Oxylane », cette répartition assure le respect de l'orientation 4.1.1 de l'objectif n° 3 du projet d'aménagement et de développement durables intitulée « *structurer et hiérarchiser les polarités économiques* » qui, ainsi qu'il a été exposé précédemment, a pour objet de conforter la « *vitrine économique* » située au sud du territoire intercommunal. L'association requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que ce parti d'aménagement est de nature à impacter les équilibres territoriaux au sens du 3° de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme précité dès lors qu'il ressort du document d'aménagement artisanal et commercial que cette hiérarchisation des polarités économiques et la définition des localisations préférentielles des commerces a été faite en fonction de leur surface, de la fréquence des achats et de la proximité immédiate des pôles commerciaux de la périphérie sud de la métropole montpelliéraine. S'agissant des centralités urbaines du territoire, le document

d'orientation et d'objectifs précise à cet égard qu'il convient de privilégier les commerces dont la surface de vente est inférieure à 300 m² afin de répondre aux besoins courants de la population.

10. En troisième et dernier lieu, le projet d'aménagement et de développement durables poursuit un « *objectif de polarisation de l'offre commerciale dans des localisations préférentielles qui seront identifiées au document d'orientation et d'objectifs afin : (...) de réduire les déplacements motorisés liés aux achats* » tandis que le document d'orientation et d'objectifs dispose que « *les équipements d'intérêt supra-communal devront être implantés à proximité des axes structurants du territoire du SCOT, notamment ceux de transports en commun et de dessertes pour les modes actifs* ». Si l'association requérante soutient que la desserte du site d'implantation périphérique « Oxylane » ne permet pas la mise en œuvre de ces orientations, il ressort toutefois des pièces du dossier que le document d'aménagement artisanal et commercial prévoit, s'agissant de ce site, « *la mise en place d'une desserte multimodale à travers une accessibilité sécurisée par des modes de déplacements doux et d'une desserte par les transports en commun* ». Il est par ailleurs constant qu'un projet de création d'une nouvelle piste cyclable reliant Montpellier et la commune de Saint-Gély-du-Fesc le long de la route départementale 986 qui dessert le projet est en cours d'élaboration tandis qu'il existe un arrêt de bus desservant le site. La circonstance que la fréquence de desserte de cette ligne de bus serait inadaptée aux besoins du futur projet est sans incidence sur le respect de ces orientations, qui présentent un caractère prospectif.

11. Il résulte de ce qui précède que les orientations générales retenues par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT pour le site d'implantation périphérique « Oxylane » respectent les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'association SLE n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du 8 janvier 2019 dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxylane » et de la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association SLE la somme demandée par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association SLE est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association SLE et à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup.

Délibéré après l'audience du 11 février 2021, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Goursaud, premier conseiller,
Mme Lesimple, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 mars 2021.

Le rapporteur,

Le président,

F. Goursaud

D. Chabert

La greffière,

M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 4 mars 2021.
La greffière,

M. Chouart