

N° 15BX02780

COMMUNE DE SEIGNOSSE

M. Jean-Claude Pauziès
Président

M. Paul-André Braud
Rapporteur

M. Nicolas Normand
Rapporteur public

Audience du 23 juin 2016
Lecture du 12 juillet 2016

68-01-01-01-02
C+

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

1^{ère} Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Sepanso Landes a demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la délibération du 30 juillet 2013 par laquelle le conseil municipal de Seignosse a approuvé la sixième modification du plan local d'urbanisme ainsi que la décision implicite par laquelle le maire de Seignosse a rejeté son recours gracieux.

Par un jugement n° 1400370 du 9 juin 2015, le tribunal administratif de Pau a annulé ces décisions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 août 2015 et le 3 mars 2016, la commune de Seignosse, prise en la personne de son maire, représentée par Me Defos du Rau, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Pau du 9 juin 2015 ;

2°) de rejeter la demande de l'association Sepanso Landes ;

3°) de mettre à la charge de l'association Sepanso Landes la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération du 30 mars 2015 habilitant le maire à interjeter appel est versée au dossier. En outre, il résulte de l'article 416 du code de justice administrative, que l'avocat est dispensé de justifier du mandat de son client. En tout état de cause, les décisions du maire sont versées au dossier. Le maire justifie ainsi de sa qualité pour agir ;

- s'agissant du défaut de production du jugement attaqué, il n'implique pas l'irrecevabilité de l'appel lorsque le dossier de première instance communiqué à la cour comporte ce jugement, ce qui est présentement le cas. En tout état de cause, le jugement attaqué est versé au dossier ;

- le jugement est entaché d'une dénaturation des pièces et à tout le moins d'une insuffisance de motivation en retenant que l'absence de débat sur l'évaluation de l'application du plan local d'urbanisme était de nature à exercer une influence sur l'approbation de la délibération ;

- le plan local d'urbanisme a été approuvé par délibération du 7 décembre 2005 et n'avait fait l'objet que de révisions simplifiées ou de modifications pour lesquelles les débats et garanties prévus par les textes ont été assurés. En conséquence, le débat prévu par l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme a bien eu lieu contrairement à ce qu'a jugé le tribunal. De surcroît, la nouvelle rédaction de cet article étend à 9 ans le délai au terme duquel doit être effectué ce débat. Enfin, il n'est pas démontré en quoi ce débat aurait influé sur le sens de la délibération ;

- la délibération du 20 décembre 2012 n'entre dans le champ d'application ni de l'article R. 123-24 ni de l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme de sorte que la méconnaissance de ces articles ne peut être utilement invoquée. En tout état de cause, il résulte des articles L. 123-6 et L. 123-13 du code de l'urbanisme que cette délibération est superflète.

- le changement de classement d'une zone à urbaniser fermée en zone à urbaniser à court terme n'a pas à être effectué, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, selon la procédure de révision mais selon la procédure de modification du plan local d'urbanisme dans la mesure où la vocation urbanisable de la zone et les prétendues incidences sur l'environnement et les milieux naturels sont déjà connues depuis 2005. En outre ce qui importe, ce n'est pas de déterminer si la délibération va porter atteinte à une zone naturelle mais plutôt de vérifier que la délibération ne réduit pas une protection légale ou réglementaire accordée à un site, ce qui n'est pas le cas. La seule existence d'un site inscrit ne saurait justifier le recours à une procédure de révision. En outre, l'ouverture à l'urbanisation de cette zone correspond à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable sur le secteur de l'ancienne station d'épuration du Penon. En l'espèce, la modification du plan local d'urbanisme relève de l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme et n'a donc pas à être effectuée selon la procédure de révision. Par ailleurs, une enquête publique a été réalisée conformément à l'article L. 123-13-2 du code de l'urbanisme ;

- selon le diagnostic environnemental, aucune disposition réglementaire relative à la faune, la flore ou les habitats ne saurait faire obstacle au projet de modification. Dès lors, l'association requérante ne peut soutenir que la réalisation future de l'opération d'aménagement comporterait le risque de nuisance prévu au 3° de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme au regard des mesures compensatoires envisagées. Ainsi, en l'absence de risque grave d'atteinte à l'environnement, le recours à la procédure de révision n'était pas requis ;

- le terrain objet de la modification correspond au secteur de l'ancienne station d'épuration, situé à 600 mètres du rivage de l'océan et couvre une superficie d'environ 4,1

hectares. Le projet d'extension mesurée de l'urbanisation de ce secteur existe depuis 2005 comme en atteste le projet d'aménagement et de développement durable. Cette zone a en outre fait l'objet d'un diagnostic environnemental et la prise en compte de l'environnement s'est traduite par l'élaboration d'une nouvelle orientation d'aménagement. Par ailleurs, cette modification du plan local d'urbanisme a été approuvée par la communauté de communes Marenne Adour Côte-Sud dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Enfin, la légalité de cette modification est également confirmée par la motivation de l'avis favorable de l'avis du commissaire-enquêteur ;

- la zone concernée par la modification du plan local d'urbanisme, eu égard à sa distance du rivage, au fait qu'elle n'est pas visible depuis le littoral et à la configuration des lieux, ne saurait être assimilée à un espace proche du rivage. L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme n'est donc pas applicable à la modification en cause. Il ne s'agit en outre pas d'un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, qualification qui ne concerne que les ensembles d'un intérêt exceptionnel alors que les pins maritimes et les autres essences implantées sont très répandus dans le secteur. Dans ces conditions, cette modification ne relève pas de la loi littoral. En tout état de cause, le projet respecte les contraintes issues de la loi littoral ;

- s'agissant du respect du principe d'équilibre, eu égard à sa vocation « urbanisable », la zone peut constituer un nouvel espace à urbaniser qui au demeurant ne représente un accroissement que de 0,42 % de la zone urbanisée de la commune et dont le projet de lotissement a pour souci de préserver le milieu existant ;

- s'agissant du principe de continuité, l'extension d'urbanisation, au demeurant mesurée, va permettre la réalisation d'un projet de lotissement situé en continuité d'une zone déjà urbanisée non diffuse. La séparation de la zone urbanisée par une route ne peut être regardée comme entraînant une rupture d'urbanisation. En outre, la délibération n'a pas pour but de supprimer une coupure d'urbanisation ;

- s'agissant du principe de protection des espaces remarquables, les terrains en cause ne peuvent être qualifiés d'espace naturel remarquable alors qu'il s'agit d'une zone à urbaniser, que la modification n'implique qu'une réduction de 0,16% de l'espace forestier. En outre, le site ne compte aucune espèce protégée, végétale ou animale. Par ailleurs, selon la jurisprudence un site inscrit n'est pas nécessairement un site remarquable. En tout état de cause, il s'agit de terrains déjà altérés par une activité humaine, en l'occurrence l'ancienne station d'épuration, de sorte que leur urbanisation ne méconnaît pas les articles L. 146-6 et R. 146-1 du code de l'urbanisme ;

- plusieurs promoteurs se sont manifestés en amont de la procédure de modification du plan local d'urbanisme. Il n'a donc pas été question de favoriser un promoteur au détriment de l'intérêt général. Elle a simplement attendu que le besoin de terrain à bâtir se concrétise et qu'il existe un projet d'aménagement satisfaisant avant de procéder à la modification requise. Enfin, il ne saurait lui être reproché de vendre les parcelles au « mieux disant ». Il n'y a donc pas de détournement de pouvoir ;

- pour démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, l'association ne peut utilement se prévaloir des orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable alors que la zone litigieuse fait l'objet d'une orientation d'aménagement spécifique. De plus le règlement de la zone interdit les affouillements et exhaussements de sols et protège les arbres existants. En outre, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir pris en compte la loi ALUR alors que cette loi est postérieure à la délibération en litige. Enfin, si l'on tient compte de la hauteur maximale et de l'emprise au sol autorisées et des règles de prospect, les constructions autorisées sont similaires à celles qui ont été construites sur le secteur voisin Le Penon. Il n'y a donc pas d'erreur manifeste d'appréciation ;

- la modification d'un plan local d'urbanisme n'étant ni une opération complexe ni un acte d'application de ce plan, l'exception d'illégalité de la délibération approuvant ledit plan est inopérante.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 novembre 2015, l'association Sepanso Landes, prise en la personne de son président, représentée par Me Wattine, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de Seignosse la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que la somme de 13 euros au titre du droit de plaidoirie.

Elle fait valoir que :

- la commune de Seignosse ne produit ni la délibération du conseil municipal habilitant le maire à interjeter appel ni l'arrêté du maire désignant l'avocat chargé de le représenter. L'appel est ainsi irrecevable pour défaut de qualité à agir ;

- l'appel est également irrecevable pour défaut de production du jugement attaqué ;

- la modification du plan local d'urbanisme en cause a pour but de rendre constructible plus de 4 hectares de terrain pour la réalisation d'un lotissement résidentiel composé de villas individuelles et d'immeubles collectifs ou semi-collectifs. Or la délibération approuvant ainsi l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur pour répondre à une demande de nouveaux terrains à bâtir devait être précédée du débat prévu à l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme. La circonstance que le secteur était classé en zone « Auhf » est sans incidence sur l'application de l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme puisqu'il s'agissait d'une zone fermée à l'urbanisation. Si cet article permet de s'affranchir de cette obligation lorsque le plan local d'urbanisme a été révisé il y a moins de trois ans, cette exception ne concerne que le cas de la révision générale et non celui de la révision simplifiée de sorte que cette exception ne peut jouer en l'espèce. Enfin si le délai a été étendu à neuf ans, ce n'est que par une loi postérieure à la délibération contestée et donc inapplicable à l'espèce ;

- le projet immobilier à l'origine de la modification litigieuse du plan local d'urbanisme affectera de manière significative les espaces naturels relevant de la protection voulue par la loi littoral, le terrain concerné faisant partie du site inscrit des étang landais Sud. La qualification d'espace naturel de qualité ressort également du diagnostic environnemental. Une modification affectant un tel secteur, de surcroît fermé à l'urbanisation, ne peut être effectuée que selon la procédure de révision. En outre, si la délibération fixe un coefficient d'occupation des sols de 0,25, ces coefficients ont été supprimés par la loi ALUR de sorte qu'il sera possible de générer une surface de plancher bien supérieure à ce coefficient. Par ailleurs s'agissant du projet de lotissement, l'objectif de conservation des arbres est laissé à la libre appréciation des pétitionnaires et aucune sujétion architecturale n'est prévue. Le taux de « constructibilité » étant supérieur à 25%, l'atteinte portée au site par la modification projetée nécessitait de recourir à la procédure de révision prévue à l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme ;

- la délibération du 20 décembre 2012 prescrivant la modification du plan local d'urbanisme n'a pas fait l'objet des mesures de publicité énoncées à l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme ;

- les terrains en cause font partie des dunes boisées de la forêt littorale de la commune et font partie intégrante d'une coupure d'urbanisation, comme le rappelle le rapport de présentation, qui doit être préservée en vertu de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme. Le projet méconnaît ainsi les dispositions de cet article ;

- le site, qui fait partie du site inscrit des « Étangs Landais sud », est situé sur un promontoire naturel avec des vues sur la forêt landaise et une co-visibilité avec le cordon de dunes littorales longeant l'océan. Il s'agit donc d'un espace naturel remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme comme le démontrent les pièces versées au dossier. La circonstance que le site abritait il y a une quinzaine d'années une station d'épuration est sans incidence dans la mesure où, s'agissant d'une installation classée, sa démolition impliquait une remise en état du site. D'ailleurs aucune trace de pollution n'a pu être identifiée de sorte que le

site n'est nullement altéré par l'activité humaine. Dans ces conditions, l'ouverture à l'urbanisation de ce site méconnaît l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;

- la circonstance que le site longe au côté Sud un lotissement, dont il est séparé par deux avenues, ne permet pas de démontrer qu'il s'agit d'une urbanisation en continuité d'une agglomération au sens de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. En outre, à l'Est, au Nord et au Nord-Ouest, le site jouxte une zone naturelle avec un espace boisé à conserver dont il constitue le prolongement. Enfin, il résulte de la jurisprudence que la construction en continuité avec une zone urbanisée est impossible dans un espace naturel remarquable ;

- la modification du plan local d'urbanisme est motivée par la réalisation d'un projet de lotissement et à l'offre de prix y afférent. En effet, la délibération autorisant la signature d'une promesse de vente des terrains au prix de 4,1 millions d'euros, bien supérieur aux autres propositions d'achat, est antérieure à la délibération en litige. Un tel motif financier démontre que la délibération approuvant cette modification est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- pour les motifs précédemment énoncés, le taux de « constructibilité » du secteur n'est nullement limité à 0,25. Il ne s'agira donc pas d'une urbanisation mesurée ce d'autant que le règlement de la zone ne prévoit rien d'autre que le coefficient d'occupation du sol pour limiter la constructibilité. Dès lors, les contradictions entre le rapport de présentation, les orientations générales, qui insistent sur la nécessité de limiter les constructions, avec le règlement de la zone révèlent l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la délibération litigieuse se fonde sur la délibération du 7 décembre 2005 approuvant le plan local d'urbanisme qui est illégale, pour les motifs précédemment énoncés, car elle a classé le site en cause en zone à urbaniser en méconnaissance des articles L. 146-2 et L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Par ordonnance du 24 mars 2016, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 27 mai 2016 à midi.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 2 mai 1930 portant réorganisation de la protection des monuments naturels et des sites de caractères artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ;
- la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;
- le décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente ;
- 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. Paul-André Braud,
- les conclusions de M. Nicolas Normand, rapporteur public ;
- et les observations de Me Dunyach, avocat de la commune de Seignosse ;

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 juillet 2013, le conseil municipal de Seignosse a approuvé la modification n° 6 du plan local d'urbanisme de Seignosse, laquelle a pour objet d'ouvrir à l'urbanisation le secteur AUhf dit « du Pley » d'une superficie de 4,1 hectares composé des parcelles cadastrées section B 06, B 07 et BK 106. L'association de protection de l'environnement Sepanso Landes a, par un courrier en date du 10 octobre 2013, sollicité le retrait de cette délibération. Ce recours ayant été implicitement rejeté, le tribunal administratif de Pau a, à la demande de l'association Sepanso Landes, annulé la délibération du 30 juillet 2013 ainsi que la décision implicite de rejet de la demande de retrait par un jugement du 9 juin 2015 dont la commune de Seignosse relève appel.

Sur la recevabilité :

2. D'une part, aux termes de l'article R. 811-13 du code de justice administrative : *« Sauf dispositions contraires prévues par le présent titre, l'introduction de l'instance devant le juge d'appel suit les règles relatives à l'introduction de l'instance de premier ressort définies au livre IV (...) »*. Aux termes de l'article R. 412-1 dudit code : *« La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée (...) »*. Il ressort des pièces du dossier que si le bordereau des pièces jointes à la requête d'appel ne mentionne pas le jugement attaqué, ce dernier est néanmoins joint à la requête. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut de production du jugement attaqué ne peut qu'être rejetée.

3. D'autre part, il résulte des dispositions des articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales que le maire ne peut intenter au nom de la commune les actions en justice qu'après délibération ou sur délégation du conseil municipal. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'en vertu du 16° de l'article 2 de la délibération du 30 mars 2015, le conseil municipal de Seignosse a délégué au maire la compétence d'intenter toutes les actions en justice, tant en première instance qu'en appel. En outre, les mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 du code de justice administrative ont qualité, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, pour représenter les parties et signer en leur nom les requêtes et les mémoires sans avoir à justifier du mandat par lequel ils ont été saisis par leur client. Dès lors, l'association Sepanso Landes ne peut valablement soutenir que le maire de Seignosse ne justifie pas de sa qualité pour agir en l'absence de production de la décision désignant le conseil chargé de représenter la commune, décision qui, en tout état de cause, est versée au dossier. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité pour agir du maire de Seignosse doit également être rejetée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. La commune de Seignosse soutient que le jugement attaqué, en retenant que l'absence de débat sur l'évaluation de l'application du plan local d'urbanisme était de nature à exercer une influence sur l'approbation de la sixième modification, n'est pas suffisamment motivé. Cependant, la critique d'un motif ne saurait par elle-même révéler un défaut de motivation du jugement. Par suite, le défaut de motivation allégué ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité de la délibération du 30 juillet 2013 :

5. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ». Il appartient au juge d'appel, saisi d'un jugement annulant un acte intervenu en matière d'urbanisme, de se prononcer sur le bien-fondé de tous les moyens d'annulation retenus au soutien de leur décision par les premiers juges et d'apprécier si l'un au moins de ces moyens justifie la solution d'annulation. Dans ce cas, le juge d'appel n'a pas à examiner les autres moyens de première instance. Pour annuler la délibération du 30 juillet 2013, le tribunal administratif de Pau a relevé que la procédure menant à son adoption a méconnu les articles L. 123-12-1 et L. 123-13 du code de l'urbanisme.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'une application des dispositions prévues au sixième alinéa de l'article L. 123-11, d'une mise en révision de ce plan dans les conditions prévues à l'article L. 123-13. Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.* ». Si ces dispositions imposent l'organisation d'un débat destiné à évaluer, de façon triennale, l'application du plan local d'urbanisme au regard de la satisfaction des besoins en logements ainsi que, le cas échéant, à discuter de l'échéancier relatif à l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser, elles ne subordonnent ni la révision ni la modification de ce plan à la tenue de ce débat. En conséquence, le défaut d'organisation du débat mentionné à cet article est sans incidence sur la régularité de la procédure de révision ou de modification du plan local d'urbanisme.

7. En second lieu, aux termes du I de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage : 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et*

de développement durables ; 2° Soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ; 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance (...) ». Aux termes de l'article L. 123-13-1 de ce code alors applicable : *« Sous réserve des cas où une révision s'impose en application des dispositions de l'article L. 123-13, le plan local d'urbanisme fait l'objet d'une procédure de modification lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, la commune envisage de modifier le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation (...) ».* Selon le règlement de zone AUh du plan local d'urbanisme de Seignosse, l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur AUhf est soumise à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

8. En l'espèce, il n'est ni établi ni même allégué que l'ouverture à l'urbanisation du secteur AUhf en cause change les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable. Par ailleurs, il est constant que si le secteur en cause est situé à proximité d'un espace boisé classé et de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, la modification en cause n'a pas pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière. L'association Sepanso Landes soutient en revanche que cette modification relève du 3° de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme au motif qu'elle réduirait la protection du secteur résultant de l'inclusion du secteur dans le périmètre du site inscrit au titre de la loi du 2 mai 1930, désormais codifiée aux articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement, dénommé «Étangs Landais sud » et de l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, notamment codifiée aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme.

9. D'une part, il ressort des pièces du dossier, et notamment du diagnostic environnemental du site, qu'il « n'existe aucun cours d'eau sur ou à proximité de la zone ». Dans ces conditions, l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur ne saurait avoir pour effet de réduire la protection résultant de son inclusion dans un site « Étangs Landais sud » inscrit au titre de la loi du 2 mai 1930. En tout état de cause, il résulte du principe de l'indépendance des législations de l'environnement et de l'urbanisme, qu'une décision affectant les règles d'urbanisme est sans incidence sur l'application de la législation de l'environnement et ne saurait donc réduire une protection résultant de l'application de cette législation.

10. D'autre part, aux termes de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme : *« I — L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus. II — L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité*

immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. III — En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée (...) ».

11. Si l'association Sepanso Landes soutient que le site en cause bénéficie de la protection instituée par la loi du 3 janvier 1986, elle ne précise pas à quel titre. Il est constant que le secteur concerné est situé à environ 600 mètres du rivage et ne peut donc relever du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Pour déterminer si une zone peut être qualifiée d'espace proche du rivage au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, trois critères doivent être pris en compte, à savoir la distance séparant cette zone du rivage, son caractère urbanisé ou non et la covisibilité entre cette zone et le plan d'eau. En l'espèce, le secteur, en son point le plus proche, est situé à environ 600 mètres du rivage et il n'est pas contesté que ces parcelles ne sont pas visibles depuis le littoral. Enfin, il ressort des pièces du dossier, et notamment des photographies aériennes, que le secteur « du Pley » est séparé du rivage par une zone urbanisée du bourg de Seignosse qui longe les côtés Sud et Ouest du secteur. Dans ces circonstances, le secteur « du Pley » ne peut être regardé comme étant un espace proche du rivage au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Il en résulte que la protection du secteur « du Pley » relève du I de cet article. Or il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 desquelles elles sont issues, que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations. Or ainsi que cela a été énoncé, le secteur « du Pley » longe sur deux de ses côtés l'agglomération de Seignosse dans des zones déjà urbanisées présentant une densité relativement élevée de constructions de sorte qu'il doit être regardé, alors même que ses deux autres côtés longent des espaces naturels, comme étant situé en continuité d'une agglomération existante au sens du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Par suite, l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur n'a ni pour objet ni pour effet de réduire l'une des protections invoquées par l'association Sepanso Landes. Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'ouverture à l'urbanisation du secteur « du Pley » a été effectuée selon la procédure de modification prévue par l'article L. 123-13-1 du code de l'urbanisme.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Seignosse est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a annulé la délibération du 30 juillet 2013 pour méconnaissance des articles L. 123-12-1 et L. 123-13 du code de l'urbanisme. Il y a lieu pour la cour, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par l'association Sepanso Landes devant le tribunal administratif de Pau.

13. En premier lieu, il résulte de l'application combinée des dispositions des articles L. 123-6 et L. 123-13 et L. 123-13-1 du code de l'urbanisme que si l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme doivent être prescrites par une délibération du conseil municipal, l'engagement de la procédure de modification du plan n'est pas subordonnée à l'intervention d'une telle délibération. Dans ces conditions, la circonstance que la délibération du numéro 11 du conseil municipal de Seignosse du 20 décembre 2012 prescrivant la 6ème modification du plan local d'urbanisme n'aurait pas fait l'objet des mesures de publicité prévues à l'article R. 123-25 du code de l'urbanisme, qui en outre n'est pas applicable aux délibérations prescrivant une modification d'un plan local d'urbanisme, est sans incidence sur la légalité de la délibération en litige. Par suite, l'exception d'illégalité de la délibération du 20 décembre 2012 doit être écartée.

14. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « (...) *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles(...)* ».

15. L'association Sepanso Landes soutient que la délibération numéro 10 du 20 décembre 2012 par laquelle le conseil municipal de Seignosse a autorisé le maire à signer une promesse de vente portant sur les parcelles cadastrées section B 06, B 07 et BK 106 pour un montant 4,1 millions d'euros a été adoptée sans que le conseil municipal ait eu connaissance des conditions et caractéristiques essentielles de la vente. Il ressort de l'extrait des délibérations du conseil municipal afférent à la délibération litigieuse que le rapporteur a exposé au conseil municipal les superficies de ces terrains, leur emplacement, la nature du projet immobilier envisagé, l'identité de l'acquéreur, l'identité du notaire chargé de rédiger le sous-seing préalable à la vente et le montant de cette vente. Le conseil municipal disposait ainsi des informations requises en application de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales sur la vente envisagée. Par suite, l'association Sepanso Landes ne peut, en tout état de cause, exciper de l'illégalité pour ce motif de la délibération du 20 décembre 2012 à l'encontre de la délibération du 30 juillet 2013.

16. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme : « (...) *les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.* ». Ces dispositions ne s'appliquent que si les espaces concernés par la modification ou la révision du plan local d'urbanisme représentent une partie suffisamment significative du territoire communal. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le territoire de la commune de Seignosse s'étend sur 3 619 hectares et que la modification en cause ne concerne qu'une superficie de 4,1 hectares. Dès lors, faute de concerner une partie suffisamment significative du territoire communal, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme ne peut qu'être écarté.

17. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les*

parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (...) ». Aux termes de l'article R. 146-1 du même code alors applicable : *« En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : (...) g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée (...) ».* Il résulte de ces dispositions que les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 sont présumées constituer des sites ou paysages remarquables. Toutefois, si cette qualification présumée est contestée, leur caractère remarquable doit être justifié.

18. Si, comme cela a été indiqué précédemment, les parcelles en cause font partie d'un site inscrit en application de la loi du 2 mai 1930 dénommé « Étangs Landais Sud », il ne comporte aucun cours d'eau. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation et du diagnostic environnemental, que si ce secteur « est globalement boisé avec un peuplement mixte de pins maritimes et de chênes lièges, une partie de sa surface est en friche et comprend des équipements liés à la collecte des eaux usés (tampons et postes de relevages) ». Il ressort également de ces pièces du dossier que si les alentours du site mettent en évidence une grande richesse écologique, notamment au niveau du cordon dunaire, le site en lui-même n'est inclus dans aucun périmètre écologique reconnu et ne comporte aucune espèce reconnue d'intérêt patrimonial tant sur le plan floristique que sur le plan faunistique. Dans ces conditions, ce site ne peut être regardé, nonobstant son inscription en application de la loi du 2 mai 1930, comme présentant le caractère d'un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté.

19. En cinquième lieu, si l'association Sepanso Landes entend se prévaloir de l'illégalité de la délibération du conseil municipal de Seignosse du 7 décembre 2005 approuvant le plan local d'urbanisme de Seignosse en tant qu'elle a classé les parcelles en cause dans un secteur AUhf en méconnaissance des articles L. 146-2 et L. 146-6 du code de l'urbanisme, il résulte de ce qui énoncé aux points 16 et 18 que cette exception d'illégalité ne peut qu'être écartée.

20. En sixième lieu, revêt le caractère d'un détournement de pouvoir ou de procédure le fait pour une autorité administrative de prendre un acte, même dans un intérêt public, mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs en cause ont été conférés à cette autorité. L'association Sepanso Landes soutient que la modification litigieuse du plan local d'urbanisme n'a été entreprise que pour permettre à la société O.R. Promotion de réaliser son projet immobilier, société qui, parmi les autres promoteurs intéressés, a proposé le prix le plus élevé pour l'achat des parcelles. Toutefois, les parcelles en cause étaient, depuis l'approbation du plan local d'urbanisme de Seignosse en 2005, classées en zone Auh, laquelle, selon le règlement dudit plan, est destinée principalement à l'habitat et réservée pour une urbanisation à court ou moyen terme. Dans ces conditions, la décision d'ouvrir à l'urbanisation de telles parcelles pour la réalisation d'un projet immobilier ne permet pas par elle-même d'établir l'existence d'un détournement de pouvoir. Par ailleurs, l'ouverture à l'urbanisation de ces parcelles ne préjuge en rien du choix du projet immobilier qui pourra être effectué sur celles-ci de sorte que l'association Sepanso Landes ne

peut utilement, dans ces circonstances, se prévaloir du montant de l'offre de la société O.R. Promotion pour démontrer l'existence d'un détournement de pouvoir.

21. En dernier lieu, il résulte de ce qui précède que l'ouverture à l'urbanisation du secteur « du Pley », qui est de modeste superficie, situé dans la continuité d'une agglomération existante et ne présente pas les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

22. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Sepanso Landes n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du conseil municipal de Seignosse en date du 30 juillet 2013 et, par voie de conséquence, de la décision implicite rejetant sa demande de retrait de cette délibération.

Sur les frais exposés et non compris dans les dépens :

23. 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 Seignosse, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association Sepanso Landes demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de l'association Sepanso Landes une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Seignosse et non compris dans les dépens.

24. Aux termes de l'article 2 du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente : « *Le droit de plaidoirie est dû à l'avocat pour chaque plaidoirie faite aux audiences dont la liste est fixée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. /A défaut de plaidoirie, est considéré comme ayant plaidé l'avocat représentant la partie à l'audience (...)* ». L'association Sepanso Landes n'ayant pas été représentée à l'audience, le droit de plaidoirie n'est, en tout état de cause, pas dû. Ses conclusions tendant au remboursement d'un tel droit ne peuvent donc qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1400370 du tribunal administratif de Pau en date du 9 juin 2015 est annulé.

Article 2 : La demande de l'association Sepanso Landes est rejetée.

Article 3 : L'association Sepanso Landes versera à la commune de Seignosse une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Seignosse et à l'association Sepanso Landes.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2016 à laquelle siégeaient :

M. Jean-Claude Pauziès, président,
Mme Patricia Rouault-Chalier, premier conseiller,
M. Paul-André Braud, premier conseiller.

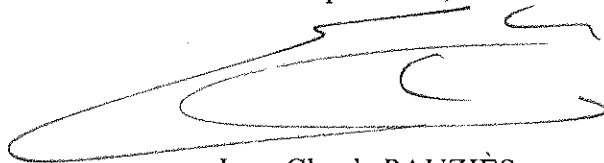
Lu en audience publique, le 12 juillet 2016.

Le rapporteur,



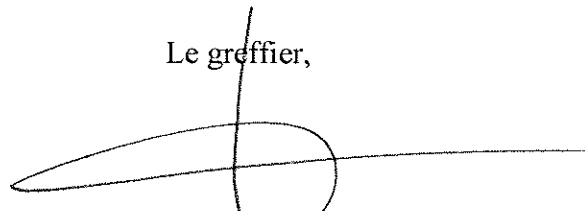
Paul-André BRAUD

Le président,



Jean-Claude PAUZIÈS

Le greffier,



Delphine CÉRON

La République mande et ordonne au ministre du logement et de l'habitat durable 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 arrêt.