

N° 1701538

Association SEPANSO LANDES
et autres

M. Sébastien de Palmaert
Rapporteur

Mme Valérie Réaut
Rapporteur public

Audience du 10 juin 2020
Lecture du 2 septembre 2020

68-01-01-01-01
68-01-01-01-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Pau

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 25 juillet 2017, le 10 octobre 2017, le 30 novembre 2018, le 25 février 2019, le 4 novembre 2019 et le 2 juin 2020, l'association Sepanso Landes, l'association Société des amis de Navarrosse, M. Bellanger et Mme Fleury, représentés par Me Ruffié, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 6 mars 2017 par laquelle le conseil municipal de Biscarrosse a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune, ainsi que la décision implicite par laquelle le maire de Biscarrosse a rejeté leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Biscarrosse une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la séance du conseil municipal de Biscarrosse du 6 mars 2017 s'est déroulée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

- les articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme ont été méconnus dans la mesure où l'urbanisation envisagée n'a pas fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat ;

- l'avis rendu par le commissaire enquêteur est insuffisamment motivé ;

- le rapport de présentation manque de justifications sur les choix opérés et la protection de l'environnement, en méconnaissance des articles L. 151-4, L. 104-2 et R. 104-9 du code de l'urbanisme ;

- les articles L. 101-2, L. 121-1 et L. 151-4 du code de l'urbanisme sont méconnus, le plan local d'urbanisme adoptant une logique d'attractivité à outrance sans tenir compte des espaces et milieux naturels ;

- la zone Np à Ispe méconnaît les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme d'une part, et l'article L. 121-8 du même code d'autre part ;

- le classement en zone Np du Parking du Vivier méconnaît les articles L. 121-23 et L. 121-24 du code de l'urbanisme ;

- la zone 1AUt, sur le site de la *lette du Vivier*, méconnaît les articles L. 121-23 et L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

- la zone 1AUs, sur le site *Lily*, méconnaît les articles L. 121-23 et L. 121-13 du code de l'urbanisme ;

- les campings de la commune ne pouvaient légalement être classés en zone UK ;

- la zone UCg « *Secteur urbain du Golf* » méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;

- le règlement de la zone Nhl méconnaît le principe d'interdiction d'extension de l'urbanisation ;

- la zone 1AU « *Cugnes* », à Biscarrosse Plage, méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;

- les zones Uep, à Navarrosse, méconnaissent les articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme ;

- l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, relatif à l'interdiction de construire dans la bande littorale de cent mètres, est méconnu ;

- le règlement n'est pas en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable s'agissant du risque de feux de forêt et d'érosion côtière, s'agissant des projets prévus sur la *lette du Vivier*, sur le site *Lily* et sur la *lette de Petit Cugnes*, s'agissant de la suppression d'espaces boisés classés et s'agissant de la création d'une zone agricole ;

- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et la directive cadre sur l'eau n° 2000/90/CE sont méconnus ;

- la délibération attaquée est entachée de détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense et un bordereau de production de pièces, enregistrés les 14 février 2018, 30 janvier 2019 et 25 mai 2020, la commune de Biscarrosse, représentée par Me Courrech, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique du 19 décembre 2019.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. de Palmaert,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteur public,
- et les observations de Me Gualandi, représentant les requérants et de Me Schoegje, substituant Me Courrech, pour la commune de Biscarosse.

Les requérants ont produit une note en délibéré, enregistrée le 20 décembre 2019.

La commune de Biscarosse a produit deux notes en délibéré, enregistrées le 20 décembre 2019 et le 17 février 2020.

Ces notes en délibéré ont été communiquées et l'instruction a été rouverte. L'affaire a été renvoyée.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique du 10 juin 2020.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. de Palmaert,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteur public,
- et les observations de Me Gualandi, représentant les requérants et de Me Schoegje, substituant Me Courrech, pour la commune de Biscarosse.

La commune de Biscarosse a produit une note en délibéré, enregistrée le 11 juin 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 6 mars 2017, le conseil municipal de Biscarosse a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par un recours gracieux du 27 avril 2017, implicitement rejeté, l'association Sepanso Landes, l'association Société des amis de Navarrosse, M. Bellanger et Mme Fleury ont demandé au maire de Biscarosse de procéder au retrait de cette délibération. Par la présente requête, ils demandent l'annulation de la délibération du 6 mars 2017 et de la décision ayant rejeté leur recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'accord préalable donné à l'urbanisation envisagée :

2. Aux termes de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme : « *Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local*

d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme (...) ; Aux termes de l'article L. 142-5 du même code : *« Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ».*

3. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : *« Dans les conditions précisées au présent article, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. / (...) Il peut être dérogé aux dispositions des trois alinéas précédents soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture, soit, jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 (...) ».*

4. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Biscarrosse est membre du syndicat mixte Scot du Born, en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Dans sa séance du 25 octobre 2016, ce syndicat mixte a accordé la dérogation prévue aux articles L. 142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme, qui avait été sollicitée par la commune, dans le cadre de l'élaboration de son plan local d'urbanisme. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions rappelées aux points 2 et 3 manque en fait et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'information des membres du conseil municipal :

5. Aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc (...) ».*

6. Un requérant qui soutient que les délais légaux d'envoi des convocations à un conseil municipal n'ont pas été respectés alors que, selon les mentions du registre des délibérations du conseil municipal, ces délais auraient été respectés, doit apporter des éléments circonstanciés au soutien de son moyen. En l'absence de tels éléments, ses allégations ne sauraient conduire à remettre en cause les mentions factuelles précises du registre des délibérations qui, au demeurant, font foi jusqu'à preuve du contraire.

7. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des mentions du registre des délibérations, que les 33 membres du conseil municipal de Biscarrosse ont été convoqués le 28 février 2017 pour une séance se tenant six jours plus tard, et que cette convocation, effectuée par voie dématérialisée, était accompagnée d'une note explicative de synthèse. Si les requérants contestent la régularité de cette convocation au regard des dispositions précitées, ils n'apportent

toutefois aucun élément circonstancié de nature à établir le vice de procédure qu'ils allèguent. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales manque en fait et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le rapport de présentation :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement* ». Aux termes de l'article R. 151-1 du même code : « *Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation (...) 3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci* ». Selon l'article R. 151-2 du même code : « *Le rapport de présentation comporte les justifications de (...) 5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151-19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151-20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151-41* ».

9. Les requérants soutiennent que le rapport de présentation apporte une justification insuffisante des secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, classés en zone AU. Toutefois, il ressort des termes mêmes de ce document, notamment des pages 344 et suivantes portant sur les pôles d'activités périphériques, que Biscarrosse est « *le principal pôle économique du nord du littoral landais* » auquel le « *Scot du Born attribue une place privilégiée dans le dispositif d'accueil de nouvelles entreprises* ». « *La municipalité envisage un ambitieux programme du développement des zones d'activités existantes au sud-est du bourg de part et d'autre de la RD 652 qui constitue d'ores et déjà le principal pôle d'activité de la communauté de communes* ». Les deux ouvertures à l'urbanisation future, arrêtées dans ce cadre, présentées à la page 345 du rapport de présentation, se situent au nord-est sur environ 20 hectares, et au sud-est sur près de 45 hectares. Par ailleurs, s'agissant de la zone 1AU à Biscarrosse Plage, le rapport de présentation précise à sa page 465 que ce site de « *Cignes* » ouvert à l'urbanisation s'inscrit « *en continuité de l'enveloppe bâtie* ». « *Après l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans sa formation « Sites et paysage » du 9 avril 2014, cet aménagement apparaît beaucoup moins important que le projet déjà porté au dernier plan d'occupation des sols. Seul le nord de la RD 83 accueille une « clairière de constructions ». Les cinq autres « clairières » prévues entre la RD 83 et la RD 146 ont été reclassées en zone naturelle* ». Il est également précisé que ce site, « *qui représente la principale réserve de développement de Biscarrosse Plage, la municipalité s'est porté acquéreur de ces terrains auprès de l'Office national des forêts* ». Ces éléments du rapport de présentation, par leur nature et les précisions qu'ils comportent, constituent des justifications suffisantes de l'ouverture à l'urbanisation future des secteurs nouvellement classés en zone AU. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rapport de présentation méconnaît, en raison d'un manque de précision sur les choix retenus, les dispositions citées au point 8.

10. En second lieu, il n'est pas contesté par les parties que l'étude environnementale, à laquelle était soumis le projet de plan local d'urbanisme, en application des dispositions des articles L. 104-2, L. 104-4 et R. 104-9 du code de l'urbanisme, a été réalisée. Si les requérants soutiennent que le rapport de présentation ne justifie pas, pour les deux zones 1AUs et 1AUt, de la prise en compte de l'environnement dans les choix opérés, il ressort toutefois de la lecture des

pages 466 et 467 du rapport de présentation que ce moyen manque en fait et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'explication des choix retenus sur le fondement d'un diagnostic :

11. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services* ».

12. En application de ces dispositions, les choix retenus sont expliqués aux pages 315 et suivantes du rapport de présentation et se fondent, notamment, sur des études de l'INSEE et du conseil départemental des Landes. Il ressort de ces dernières que le nord des Landes et Biscarrosse sont totalement intégrés à la grande aire urbaine de Bordeaux et connaissent un phénomène de « littoralisation » induisant des taux de croissance démographique sensiblement plus élevés que sur le reste du territoire national. Entre 1968 et 2012, la population de Biscarrosse a presque doublé pour atteindre 26 000 habitants. Le rapport de présentation précise que les objectifs prévisibles de croissance démographique s'établissent à 16 000 habitants à l'horizon 2020, 18 000 habitants à l'horizon 2030 et 20 000 habitants en 2040, soit un accroissement de 7 800 nouveaux résidents sur 25 ans. Il est prévu, en conséquence, la construction de 2 200 nouveaux logements permanents à l'horizon 2030 et 3 350 à l'horizon 2040, entraînant une consommation foncière de 172 hectares à l'horizon 2030 et 260 hectares à l'horizon 2040. Ainsi, le rapport de présentation explique précisément les choix retenus par la commune, qui se fondent sur des analyses démographiques dont les conclusions ne sont, du reste, pas contestées. Il s'ensuit que le moyen de légalité externe soulevé au regard des dispositions citées au point précédent n'est pas fondé et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne l'avis du commissaire enquêteur :

13. Aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête* ».

14. L'avis du 26 janvier 2017 émis par le commissaire enquêteur est favorable au projet de plan local d'urbanisme de la commune de Biscarrosse. La seule circonstance que cet avis soit assorti de deux réserves et d'une recommandation n'a pas pour effet d'entacher ledit avis, contrairement à ce que soutiennent les requérants, d'incohérence et d'insuffisance, dès lors qu'il n'est pas établi que ces réserves seraient de nature, par leur ampleur, à remettre en cause le sens de l'avis rendu. Le moyen ainsi soulevé doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le zonage :

S'agissant des zones Nhl :

15. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *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 au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement* ».

16. Il ressort du plan local d'urbanisme attaqué que les zones Nhl concernent des secteurs se trouvant dans la bande de cent mètres mentionnée à l'article précité. Aux termes des dispositions du règlement applicables à cette zone : « Dans le secteur Nhl, sont uniquement autorisés l'aménagement, la réfection et l'extension des constructions à usage d'habitation existant à la date d'approbation du P.L.U., à condition que dans le cas de l'extension, la surface tout compris (y compris les garages et les terrasses) créée en une ou plusieurs fois ne dépasse pas 15 m² ». En limitant ainsi à 15 m² toute possibilité d'extension des constructions existantes en zone Nhl, les dispositions en cause ne peuvent être regardées comme autorisant des constructions ou installations dans le périmètre de la bande littorale de cent mètres. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

S'agissant de la zone Np à Ispe :

17. Le plan local d'urbanisme attaqué crée une zone Np dans le quartier d'Ispe, à proximité des rives de l'étang de Cazaux-Sanguinet, en vue de la réalisation d'une aire de stationnement pour camping-cars.

18. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 121-24 du même code : « *Des aménagements légers peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public (...)* ». Et selon l'article R. 121-5 du même code : « *Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : (...)* 2° *Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ; / 4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes (...)* ». Il résulte de ces dispositions que les aménagements légers autorisés dans les espaces, sites et paysages remarquables sont limitativement énumérés et excluent toute forme d'hébergement.

19. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Biscarrosse, qui ne conteste pas le caractère remarquable de cette zone située à proximité des rives de l'étang de Cazaux-Sanguinet, qualifie d'aménagement léger son projet d'aire de stationnement pour camping-cars. Elle fait notamment valoir que le terrain ne sera ni bitumé ni cimenté, qu'il sera dénué

d'éclairage public, qu'aucun branchement électrique ne sera mis à disposition du public de campeurs, et qu'il n'excédera pas le nombre de 70 emplacements actuellement existants sur une aire, située à Navarrosse et qui a vocation à disparaître. Toutefois, même avec un niveau d'équipement aussi réduit, l'aire de camping-cars prévue, qui en outre constitue une solution d'hébergement prohibée par les dispositions précitées, ne peut être regardée comme une aire de stationnement indispensable à la maîtrise de la fréquentation automobile au sens de ces dispositions. Il s'ensuit que l'aire de stationnement projetée sur cette zone Np ne constitue pas un aménagement léger. La commune de Biscarrosse a ainsi méconnu les dispositions combinées des articles L. 121-23, L. 121-24 et R. 121-25 du code de l'urbanisme.

20. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du même code : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (...)* ».

21. Comme dit précédemment, toute urbanisation nouvelle est exclue sur ce site. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme doit être écarté comme inopérant.

22. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que les dispositions du plan local d'urbanisme créant une zone Np dans le quartier d'Ispe sont entachées d'illégalité.

S'agissant de la zone Np « parking du Vivier » :

23. Il ressort des pièces du dossier que la zone Np située au nord de l'agglomération de Biscarrosse Plage, à l'ouest du camping du Vivier, n'a pas été créée en vue d'un projet d'aménagement. Elle concerne le parking dit du Vivier, aire de stationnement non maçonnée ni bitumée existant, selon les parties, depuis de nombreuses années. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance des dispositions mentionnés aux points 16 et 18 doit être écarté comme inopérant.

S'agissant de la zone 1AUt « lette du Vivier » :

24. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme : « *En application de l'article L. 121-3, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un caractère écologique : (...) 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés (...)* ».

25. Le plan local d'urbanisme attaqué crée une zone 1AUt sur le site dénommé *lette du Vivier*, au nord de la station de Biscarrosse Plage, sur un terrain de 4,3 hectares destiné à accueillir, aux termes du règlement, un établissement de soins marins ainsi que l'hébergement hôtelier et para-hôtelier dimensionné pour les besoins nécessaires à l'établissement.

26. Si la *lette du Vivier*, incluse dans une ZNIEFF, présente un intérêt écologique, elle n'est toutefois pas incluse dans son intégralité dans le site Natura 2000 « *Dunes modernes du littoral landais d'Arcachon à Mimizan plage* ». Le périmètre de la zone 1AUt, d'une superficie initiale de 6,7 hectares dans une première version du projet de plan local d'urbanisme, a été réduit à 4,3 hectares, notamment, selon l'autorité environnementale, pour marquer un recul vis-à-vis du site Natura 2000 et des dépressions humides d'arrière-dune accueillant le crapaud Pélobate cultripède. Les requérants n'apportent pas de précision de nature à établir que le terrain en cause, en continuité avec l'urbanisation existante de la station, serait doté de caractéristiques remarquables, tant sur un plan paysager qu'écologique. L'impact négatif sur la faune et la flore n'est pas davantage précisé, de sorte que le maintien des équilibres biologiques n'apparaît pas comme susceptible d'être menacé par le projet prévu sur ce site. Il s'ensuit que la commune de Biscarrosse n'a pas commis d'erreur d'appréciation en ne préservant pas ce site comme un espace remarquable, ou un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques, au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

27. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article L. 321-2 du code de l'environnement est 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 de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord (...)* ».

28. Aux termes des dispositions du règlement applicables à cette zone 1AUt, sont autorisées les constructions et installations destinées à accueillir un établissement de soins marins, ainsi que l'hébergement hôtelier et para hôtelier dimensionné pour les besoins nécessaires au fonctionnement de l'établissement ainsi qu'à l'accueil de la clientèle. Il ressort du rapport de présentation que le centre de thalassothérapie ainsi envisagé sera doté d'environ 120 chambres, sur une surface d'environ 10 000 m². Des mesures de compensation sont prévues par le plan local d'urbanisme, comme la non-constructibilité sur une bande de cent mètres partant du côté ouest de la zone 1AUt, la conservation et le renforcement des bandes boisées au nord et au sud, favorisant l'intégration paysagère de la frange urbaine du littoral, l'implantation des constructions et des parkings au plus près de l'urbanisation existante et la limitation des hauteurs. Il ressort des pièces du dossier, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé et de son lieu d'implantation dans un secteur déjà urbanisé de la commune, que la zone 1AUt procède à une extension limitée de l'urbanisation dans un espace proche du rivage. Par ailleurs, comme le motive le rapport de présentation de façon suffisamment détaillée, un établissement de thalassothérapie, ses infrastructures ainsi que son équipement hôtelier dimensionné pour les besoins nécessaires à son fonctionnement, peut être regardé comme relevant d'une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau. De plus, et en tout état de cause, il ressort de la lettre du 27 octobre 2016 adressée au maire de Biscarrosse par le préfet des Landes, que ce dernier a donné son accord, après consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, pour une extension limitée de l'urbanisation sur le secteur de la *lette du Vivier*. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme doit être écarté.

S'agissant de la zone IAU « Lily » :

29. Le plan local d'urbanisme créé à proximité de l'étang de Petit Biscarosse, à l'ouest du bourg, sur le site dit *Lily*, une zone IAU destinée, aux termes de l'article 1AU2 du règlement, à l'implantation d'un établissement de santé ayant pour objet de dispenser des soins de suite ou de réadaptation dans le cadre d'un traitement ou d'une surveillance médicale.

30. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme : « *En application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un caractère écologique : (...) 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés (...)* ».

31. Il ressort des pièces du dossier que si le site en cause fait partie du périmètre des *Etangs landais nord*, vaste secteur classé par un arrêté du 16 août 1977, il n'est toutefois pas inclus dans le périmètre d'une zone Natura 2000 ou celui d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Le caractère remarquable du site n'est pas démontré, tant sur le plan paysager que faunistique et floristique. En continuité de l'urbanisation du bourg de Biscarosse, le site est déjà partiellement déboisé, ne présente pas une qualité paysagère particulièrement notable et n'abrite pas d'espèces rares et protégées. Ainsi, il n'apparaît pas que l'urbanisation de la zone *Lily*, dans les conditions prévues au règlement, soit de nature à menacer le maintien des équilibres biologiques. Il s'ensuit que la commune de Biscarosse n'a pas commis d'erreur d'appréciation en ne préservant pas ce site comme un espace remarquable, ou un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques, au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

32. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme : « *L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article L. 321-2 du code de l'environnement est 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* ».

33. Si la zone IAU se situe à une distance comprise entre 500 et 1000 mètres de l'étang de Biscarosse-Parentis, plan d'eau de plus de mille hectares, elle en est toutefois séparée par des zones urbanisées UC, UE et UCh situées à plus grande proximité du rivage. Il s'ensuit que ce site ne peut être regardé comme un espace proche du rivage au sens des dispositions précitées, d'autant que la co-visibilité entre les deux sites, contestée en défense, n'est pas démontrée. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est inopérant et doit, par suite, être écarté.

34. En troisième lieu, les requérants soutiennent que la zone *Lily* ne peut être urbanisée en raison du risque d'inondation auquel elle est exposée. Si ce risque est effectivement établi, il ressort toutefois des pièces du dossier que le règlement du plan local d'urbanisme en a tenu compte. Selon une étude hydrogéologique, le niveau des plus hautes eaux est fixé à + 21,35 mètres et la submersion se ferait à hauteur de 0,50 mètre sur une partie de la zone. Or, le règlement précité prescrit que la surface du premier plancher aménagé soit calée au minimum à

la cote de 21,55 mètres NGF et, en outre, interdit la construction de cave et sous-sol. Il s'ensuit que la commune n'a pas commis d'erreur d'appréciation manifeste en considérant que la zone, sous réserve du respect de ces prescriptions, pouvait faire l'objet d'une extension de l'urbanisation.

S'agissant de la zone UK pour des espaces de camping :

35. Aux termes de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme : « *Les zones urbaines sont dites « zones U ». Peuvent être classées en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». Si un terrain de camping ne doit pas être regardé, par principe, comme un secteur déjà urbanisé, il peut toutefois être qualifié comme tel lorsque l'urbanisation du site est caractérisée, au vu notamment de sa capacité d'accueil, de la nature et de la densité de ses constructions, et des équipements publics qu'il comporte.

36. Selon le rapport de présentation du plan local d'urbanisme, la zone UK « *est exclusivement réservée aux modes d'hébergement touristique (...) sous forme de terrains aménagés de camping et de caravanage aujourd'hui presque entièrement constitués de mobile-homes et de bungalows et incluant les équipements communs et les activités de commerce et de restauration qui y sont liées* ». La zone UK couvre une superficie de 117 hectares sur huit sites distincts dont certains englobent plusieurs campings. Sont notamment classés en zone UK le camping « *Le Vivier* » au nord de Biscarrosse Plage et le camping « *Campéole Navarrosse* » sur la rive sud du lac de Cazaux-Sanguinet.

37. Il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que le plan local d'urbanisme ne prévoit pas la création de nouveaux terrains de camping et que le zonage UK procède d'un constat de l'état déjà urbanisé de certaines aires de camping de la commune. Il apparaît en effet que les terrains de camping classés en zone UK sont dimensionnés pour supporter la fréquentation touristique très élevée que connaît la commune de Biscarrosse. Ces terrains sont dotés de nombreux mobile-homes et bungalows, de divers bâtiments et équipements publics nécessaires au fonctionnement de grands campings. Ils sont en outre desservis par le réseau d'assainissement collectif. Aménagés pour l'accueil d'une population nombreuse sur un espace relativement réduit, avec toutes les infrastructures nécessaires, ces terrains de camping pouvaient, sans erreur de qualification juridique des faits, être regardés comme des secteurs déjà urbanisés au sens de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme précité. Il s'ensuit que le classement de ces terrains en zone UK, zone urbaine régie par des dispositions qui restreignent fortement l'extension de l'urbanisation existante, n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant de la zone UCg « Secteur urbain du Golf » :

38. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » (...). Cette disposition a pour objet de lutter contre le mitage et l'implantation diffuse de l'habitat en zone littorale.

39. Il ressort des pièces du dossier que plusieurs zones UCg, dénommées « *secteur urbain du golf* », sont implantées dans le quartier du golf de Biscarrosse, en sept lotissements qui prennent la forme d'ilots d'habitat plus ou moins importants et qui peuvent être regardés comme

autant de hameaux. S'il est constant que l'une de ces zones UCg, à l'ouest du secteur, n'est pas construite et se trouve encore à l'état boisé, l'urbanisation de cette zone avait déjà été prévue par le plan d'occupation des sols précédent, et le lotissement qui a vocation à s'y implanter s'intégrera à l'environnement comme un hameau nouveau. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme n'est pas fondé et doit être écarté.

S'agissant de la zone 1AU « Cugnes » à Biscarrosse Plage :

40. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme : « *En application de l'article L. 121-3, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un caractère écologique : (...) 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés (...)* ». Et aux termes de l'article L. 121-27 du même code : « *Le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L. 113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites* ».

41. Il ressort des pièces du dossier que la zone 1AU est située au nord-est du secteur urbanisé de Biscarrosse Plage, dans un vaste ensemble de massif dunaire qui, selon l'association requérante, méritait d'être protégé et maintenu en zone naturelle, compte tenu notamment des préconisations du bureau d'étude BKM qui, il y a une vingtaine d'années, avait qualifié le site d'espace remarquable. L'association requérante apporte toutefois peu de précisions sur les caractéristiques paysagères et écologiques de ce site, qui se trouve à distance du littoral et n'est pas inclus dans le périmètre d'une zone Natura 2000 ou d'une ZNIEFF. Sans être utilement contredite, la commune indique que cette zone, déjà classée comme urbanisable dans le précédent plan d'occupation des sols, a vu son périmètre réduit, est proche des voies de circulation, est déjà assez significativement déboisée et, par son urbanisation, ne portera pas atteinte à la dune. Il s'ensuit que la commune de Biscarrosse n'a pas commis d'erreur d'appréciation en ne préservant pas ce site comme un espace remarquable, ou un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques, au sens des dispositions citées au point précédent.

42. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » (...).

43. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que les terrains de camping de la commune de Biscarrosse classés en zone UK doivent être regardés comme des secteurs urbanisés. Tel est le cas, notamment, du camping « *Le Vivier* », à Biscarrosse Plage, configuré pour accueillir de nombreux vacanciers, doté d'importantes infrastructures permettant de regarder ce site comme un secteur urbanisé de l'agglomération existante. Il s'ensuit que doit être écarté comme non fondé le moyen tiré de ce que la zone 1AU ne s'inscrit pas en continuité avec l'agglomération existante, alors qu'elle jouxte, sur une grande partie de sa limite ouest, le camping « *Le Vivier* », ainsi qu'une autre zone UK au sud de la zone UB.

S'agissant de la zone Uep :

44. Il ressort des pièces du dossier que les zones Uep à Navarrosse-est et à Navarrosse-ouest concernent des zones déjà urbanisées où se trouvent des installations portuaires et commerces en rapport avec l'activité portuaire. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance des articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le respect des dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme :

45. Aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *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 au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement* ». Il ressort de ces dispositions que l'interdiction de construire qu'elles édictent ne s'applique qu'en dehors des espaces déjà urbanisés.

46. D'une part, les terrains nouvellement classés en zone UK, UCr, UE par le plan local d'urbanisme attaqué ne peuvent être regardés comme enfreignant les dispositions précitées dès lors qu'ils sont déjà construits et urbanisés. D'autre part, le classement en zone Nhl du plan local d'urbanisme ne méconnaît pas davantage les dispositions précitées dès lors que les terrains concernés sont déjà construits. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance des dispositions citées au point précédent est inopérant et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le respect des dispositions de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme :

47. Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-7 du même code : « *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : (...) 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (...)* ». Aux termes de l'article L. 151-8 dudit code : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* ».

48. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des différents secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme, et leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

49. Il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan local d'urbanisme ont eu pour objectif, notamment, de maîtriser l'exposition au risque de feu de forêt, de prendre en compte le risque d'érosion côtière, de respecter l'intégrité des sites faisant l'objet de protections

administratives au titre de l'environnement, de préserver de toute urbanisation les secteurs protégés ou ceux définis comme ayant un intérêt écologique, et de préserver les ressources en eau du sol.

50. Les requérants soutiennent que plusieurs dispositions du règlement sont en contradiction et incohérence avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

51. En premier lieu, si comme dit au point 22, la création d'une zone Np à Ispe en vue de l'aménagement d'une aire pour camping-cars est illégale et doit être annulée, un tel projet n'avait pas pour effet de méconnaître l'objectif relatif à la maîtrise du risque de feux de forêt.

52. En deuxième lieu, comme dit précédemment, les projets prévus par le plan local d'urbanisme sur les sites *Lily* (zone 1AUs) et *Lette du Vivier* (zone 1AUt), ne méconnaissent pas les dispositions du code de l'urbanisme invoquées relatives à la protection de l'environnement. Il s'ensuit qu'ils ne méconnaissent pas, non plus, les objectifs du PADD poursuivant les mêmes fins.

53. En troisième lieu, le port de Navarrosse, classé en zone Uep, est déjà une zone urbanisée. Le plan local d'urbanisme, qui n'a pas pour effet d'étendre cette zone urbanisée existante, ne peut être regardé comme portant urbanisation d'un secteur protégé ou d'intérêt écologique.

54. En dernier lieu, il n'est pas démontré que le classement en zone agricole du secteur dit Cassiot, d'une surface de 57 hectares, aurait pour effet de méconnaître l'objectif du PADD relatif à la protection des ressources en eau du sol.

55. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme n'est pas fondé.

En ce qui concerne le respect du SDAGE et de la directive cadre sur l'eau 2000/90/CE :

56. Les requérants soutiennent que le plan local d'urbanisme prévoit une nouvelle zone agricole sur le secteur de Cassiot, d'une surface de 57 hectares, en méconnaissance du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne et de la directive cadre sur l'eau 2000/90/CE. Toutefois, en tout état de cause, ainsi que l'a jugé le tribunal le 19 mai 2016 (n° 1400888) pour annuler le refus du préfet des Landes d'autoriser le défrichement de cette zone : « *les terrains concernés ne se situent pas dans le périmètre de protection éloigné de prises d'eau et le projet de défrichement n'apparaît pas, en l'espèce de nature à porter atteinte à la qualité des eaux de l'étang de Cazaux-Sanguinet* ». Il ressort des pièces du dossier que les méconnaissances alléguées sont insuffisamment démontrées pour être regardées comme établies. Il s'ensuit que le moyen soulevé n'est pas fondé et doit, par suite, être écarté.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

57. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

58. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 6 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune doit être annulée en tant qu'est créée une zone Np à Ispe, en vue de l'aménagement d'une aire pour camping-cars. Il s'ensuit que la décision par laquelle le maire de Biscarrosse a rejeté implicitement le recours gracieux du 25 avril 2017 de la société des amis de Navarrosse, de l'association Sepanso Landes, de Mme Fleury et de M. Bellanger doit également être annulée dans cette mesure.

Sur les frais liés au litige :

59. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Sepanso Landes, de l'association Société des amis de Navarrosse, de M. Thierry Bellanger et de Mme Joséphine Fleury, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, la somme que demande la commune de Biscarrosse au titre des frais engagés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Biscarrosse une somme de 1 200 euros sur le même fondement.

D E C I D E:

Article 1^{er} : La délibération du 6 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Biscarrosse est annulée en tant qu'est créée une zone Np dans le quartier d'Ispe en vue de l'aménagement d'une aire pour camping-cars.

Article 2 : La décision par laquelle le maire de Biscarrosse a rejeté le recours gracieux du 25 avril 2017 de la société des amis de Navarrosse, de l'association SEPANSO Landes, de Mme Fleury et de M. Bellanger, est annulée dans cette même mesure.

Article 3 : La commune de Biscarrosse versera à l'association SEPANSO Landes, à la Société des amis de Navarrosse, à M. Bellanger et à Mme Fleury une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association SEPANSO Landes, à la Société des amis de Navarrosse, à M. Thierry Bellanger, à Mme Joséphine Fleury et à la commune de Biscarrosse.

Délibéré après l'audience du 10 juin 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Quéméner, président,
Mme Schor, premier conseiller,
M. de Palmaert, conseiller.

Lu en audience publique le 2 septembre 2020.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

S. DE PALMAERT

V. QUEMENER

Le greffier,

Signé

A. STRZALKOWSKA

La République mande et ordonne au préfet des Landes 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,

Signé

A.DELLA MONICA