

Tribunal administratif de Pau, 2ème Chambre, 3 février 2026, 2301530

Synthèse

Juridiction : Tribunal administratif de Pau

Numéro d'affaire : 2301530, 2301536

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction partielle

Référence abrégée : TA Pau, 3 févr. 2026, 2301530, 2301536

Rapporteur : Mme Duchesne

Nature : Décision

Avocat(s) : SEP LACHAUD MANDEVILLE COUTADEUR & ASSOCIES

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif de Pau

3 février 2026

Texte intégral

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 2301530 le 7 juin 2023 et des mémoires, enregistrés le 19 juin 2023, le 18 mars 2024, le 14 juin 2024, le 24 octobre 2024 et le 26 mai 2025, M. B... de Q... et Mme J... de Q..., épouse de P..., représentés par Me Coutadeur, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 décembre 2022 par lequel le préfet des Pyrénées-Atlantiques a déclaré d'utilité publique le projet de création d'une aire de grand passage à Bayonne ;

2°) de mettre respectivement à la charge de l'Etat et de la communauté d'agglomération du Pays Basque une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le projet déclaré d'utilité publique par l'arrêté attaqué devait être soumis à une évaluation environnementale, en application de l'article L. 122-2 du code de l'environnement ;

- le projet aurait dû faire l'objet d'une enquête publique régie par les articles L. 123-1-A et suivants du code de l'environnement dès lors que la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement ;
- le dossier soumis à l'enquête publique comporte des insuffisances sur le volet environnemental du projet ;
- il est incomplet au regard de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance de l'article R. 214-40-1 du code de l'environnement ;
- il méconnaît les articles L. 111-6 et L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il n'est pas compatible avec le plan local d'urbanisme de la commune de Bayonne dès lors qu'il méconnaît les dispositions relatives à la zone naturelle et l'article N 3 de son règlement ;
- le projet ne revêt pas un caractère d'utilité publique.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 janvier 2024, le 3 mai 2024, le 18 septembre 2024, le 27 décembre 2024 et le 28 juillet 2025, la communauté d'agglomération du Pays Basque, représentée par Me Pintat, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, au sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation éventuelle de la déclaration d'utilité publique dans un certain délai à compter de la notification du jugement à venir, et à ce que soit respectivement mise à la charge de M. et Mme de Q... et de l'association Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO), section Landes une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association SEPANSO, section Landes, ne justifie pas d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour intervenir volontairement à la procédure ;
- les moyens soulevés par M. et Mme de Q... ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 janvier 2024, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. et Mme de Q... ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 11 octobre 2024, l'association SEPANSO, section Landes, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour intervenir volontairement à la procédure ;
- le projet déclaré d'utilité publique par l'arrêté attaqué devait être soumis à une évaluation environnementale, en application de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 2301536 le 9 juin 2023 et des mémoires, enregistrés le 22 février 2024 et le 19 mars 2024, Mme A... de H..., épouse K... de S..., M. N... K... de S..., M. O... K... de S..., M. M... de S..., Mme F... de H..., Mme D... C..., M. I... C..., Mme G... C... et M. E... C...,

représentés par R..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 décembre 2022 par lequel le préfet des Pyrénées-Atlantiques a déclaré d'utilité publique le projet de création d'une aire de grand passage à Bayonne, ensemble la décision par laquelle cette même autorité a implicitement rejeté leur recours gracieux formé contre cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le dossier soumis à enquête publique est incomplet au regard de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article R. 112-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- il méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ;
- il n'est pas compatible avec le plan local d'urbanisme de la commune de Bayonne dès lors qu'il méconnaît l'article N 3 de son règlement.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 janvier 2024 et le 3 mai 2024, la communauté d'agglomération du Pays Basque, représentée par Me Pintat, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme de H..., épouse K... de S..., et autres une somme de 2 400 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par Mme de H..., épouse K... de S..., et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 janvier 2024, le préfet des Pyrénées-Atlantiques conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par Mme de H..., épouse K... de S..., et autres ne sont pas fondés.

Un mémoire en production de pièces présenté pour Mme de H..., épouse K... de S..., et autres a été enregistré le 5 juin 2024.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Aubry ;
- les conclusions de Mme Duchesne, rapporteure publique ;
- et les observations de Me de Lagarde, représentant M. et Mme de Q..., de R..., représentant Mme H..., épouse K... de S..., et de Me Drevet, représentant la communauté d'agglomération du Pays Basque.

Une note en délibéré, présentée pour la communauté d'agglomération du Pays Basque dans les instances nos 2301530 et 2301536, a été enregistrée le 15 janvier 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées nos 2301530 et 2301536 sont relatives à la même opération déclarée d'utilité publique, présentent à juger des questions connexes et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre aux fins d'y statuer par un même jugement.

2. Par arrêté du 9 décembre 2022, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a déclaré d'utilité publique le projet de création d'une aire de grand passage à Bayonne. M. et Mme de Q..., Mme de H..., épouse K... de S..., et autres demandent l'annulation de cet arrêté et de la décision par laquelle le préfet des Pyrénées-Atlantiques a implicitement rejeté le recours gracieux formé par Mme de H..., épouse K... de S..., et autres contre cet arrêté.

Sur l'intervention de l'association SEPANSO, section Landes :

3. Est recevable à former une intervention toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

4. Il ressort de l'article 1er des statuts de l'association SEPANSO, section Landes, que cette dernière, qui a pour but « de sauvegarder la faune et la flore naturelles en même temps que le milieu dont elles dépendent, ainsi que le cadre de vie », exerce « son action sur le territoire du département des Landes » et également « à l'égard de tout fait et notamment de fait de pollution qui, bien que né en dehors de sa compétence géographique, serait de nature à porter atteinte à l'environnement du département précité ». La réalisation de l'aire de grand passage déclarée d'utilité publique par l'arrêté attaqué est prévue exclusivement sur le territoire de la commune de Bayonne et l'association SEPANSO, section Landes, qui se borne à faire état de ce que ce projet concerne également la commune de Tarnos qui en est riveraine, ne démontre pas qu'elle serait de nature à porter atteinte à l'environnement du département des Landes. Par suite, cette association ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour intervenir.

5. Il résulte de ce qui précède que l'intervention de l'association SEPANSO, section Landes, n'est pas recevable.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 9 décembre 2022 :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « (...) II.- Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. / (...) ». Aux termes de l'article L. 122-3 du même code, dans sa version applicable au litige : « I. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de la présente section. / II. - Il fixe notamment : / 1° Les catégories de projets qui, en fonction des critères et des seuils déterminés en application de l'article L. 122-1 et, le cas échéant après un examen au cas par cas, font l'objet d'une évaluation environnementale ; / (...) ». Aux termes de l'article R. 122-2 du même code : « I. - Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. / (...) ».

7. Il ne ressort pas du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement que le projet en cause soit soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale. Toutefois, les dispositions de l'article R. 122-2-1 du code de l'environnement, adoptées afin de satisfaire aux exigences de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, permettent, par l'instauration d'un dispositif dit de « clause-filet », que des projets, qui ne relèvent ni d'une évaluation environnementale de façon systématique, ni d'un examen au cas par cas en vertu des dispositions précitées des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et de l'annexe à ce dernier article, soient néanmoins soumis, à l'initiative de l'autorité saisie de la demande d'autorisation ou du maître d'ouvrage, à un examen au cas par cas s'ils apparaissent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine au regard des critères énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, laquelle dispose que : « Critères de l'examen au cas par cas / 1. Caractéristiques des projets / Les caractéristiques des projets doivent être considérées notamment par rapport : / a) A la dimension et à la conception de l'ensemble du projet ; / b) Au cumul avec d'autres projets existants ou approuvés ; / c) A l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité ; / d) A la production de déchets ; / e) A la pollution et aux nuisances ; / f) Au risque d'accidents et/ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné, notamment dus au changement climatique, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques ; / g) Aux risques pour la santé humaine (dus, par exemple, à la contamination de l'eau ou à la pollution atmosphérique). / 2. Localisation des projets / La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte : / a) L'utilisation existante et approuvée des terres ; / b) La richesse relative, la disponibilité, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone (y compris le sol, les terres, l'eau et la biodiversité) et de son sous-sol ; / c) La capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes : / i) Zones humides, rives, estuaires ; / ii) Zones côtières et environnement marin ; / iii) Zones de montagnes et de forêts ; / iv) Réserves et parcs naturels ; / v) Zones répertoriées ou protégées par la législation nationale ; zones Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ; / vi) Zones ne respectant pas ou considérées comme ne respectant pas les normes de qualité environnementale fixées par la législation de l'Union européenne et pertinentes pour le projet ; / vii) Zones à forte densité de

population ; / viii) Paysages, sites et monuments importants du point de vue historique, culturel ou archéologique. / 3. Type et caractéristiques des incidences potentielles / Les incidences notables probables qu'un projet pourrait avoir sur l'environnement doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux points 1 et 2 de la présente annexe, par rapport aux incidences du projet sur les facteurs précisés au III de l'article L. 122-1, en tenant compte de : / a) L'ampleur et l'étendue spatiale des incidences (zone géographique et importance de la population susceptible d'être touchée, par exemple) ; / b) La nature des incidences ; / c) La nature transfrontalière des incidences ; / d) L'intensité et la complexité des incidences ; / e) La probabilité des incidences ; / f) Le début, la durée, la fréquence et la réversibilité attendus des incidences ; / g) Le cumul des incidences avec celui d'autres projets existants ou approuvés ; / h) La possibilité de réduire les incidences de manière efficace. ».

8. L'opération déclarée d'utilité publique prévoit, sur une superficie de près de 4 hectares, la réalisation de 158 emplacements destinés au stationnement de caravanes, chaque emplacement présentant une superficie de 100 m², l'aménagement du chemin du moulin de Pey permettant d'accéder à l'aire litigieuse, lequel sera goudronné et supportera plusieurs ralentisseurs, ainsi que d'un réseau d'eaux usées, l'édification de 20 murets techniques équipés de bornes électrique et d'eau potable et d'une aire bétonnée d'une surface de 16 m² destinée à l'accueil de deux bennes à ordures ménagères, ainsi qu'une zone relative aux encombrants. Il ressort des pièces du dossier que la haie bocagère et le fourré arbustif de ce terrain, qui se situe à proximité de l'espace naturel sensible du Habas, constituent des habitats pour treize espèces, lesquelles sont la couleuvre verte et jaune, le lézard des murailles, le hérisson d'Europe, la bouscarle de cetti, la fauvette à tête noire, la mésange bleue, la mésange charbonnière, la mésange nonnette, le moineau domestique, l'orite à longue queue, le rougegorge familier, le rougequeue noir et le troglodyte mignon. La dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces animales et végétales protégées et de leurs habitats délivrée à la communauté d'agglomération du Pays Basque par arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 28 août 2024 précise que la réalisation de l'aire de grand passage en cause conduira à la destruction de ce fourré et de cette haie, tout comme il détruira près de 1 110 m² de milieux favorables au lotier hispide. Cet arrêté révèle ainsi que le projet litigieux doit être regardé comme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine et devait faire l'objet d'une évaluation environnementale. Par suite, l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 321-2 du code de l'environnement : « Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : / (...) 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés. / (...) ». Aux termes de l'article R. 321-1 du même code : « Sont considérées comme communes littorales au sens du 2° de l'article L. 321-2 les communes riveraines d'un estuaire ou d'un delta désignées ci-après : / (...) 13° Dans le département des Pyrénées-Atlantiques : (...) Bayonne ; / (...) ». Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme : « L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. / (...) ». Aux termes de l'article L. 421-8 du même code : « A l'exception des constructions et des travaux mentionnés aux b et e de l'article L. 421-5 et aux

articles L. 421-5-1, L. 421-5-2 et L. 421-5-3, les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code doivent être conformes aux dispositions mentionnées à l'article L. 421-6. ».

10. D'une part, il résulte de ces dernières dispositions que les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre de ce code, tels que les aires de grand passage, doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, au nombre desquelles figure le plan local d'urbanisme. D'autre part, il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur la légalité d'un arrêté déclarant d'utilité publique la réalisation d'une telle aire de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, notamment celles de l'article L. 121-8 qui prévoient que l'extension de l'urbanisation ne peut se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants. A ce titre, l'autorité administrative s'assure de la conformité d'une autorisation d'urbanisme avec l'article L. 121-8 compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCOT) applicable, déterminant les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés et définissant leur localisation, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral.

11. Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes, approuvé le 6 février 2014 et applicable à la date du présent jugement, se borne à rappeler la définition jurisprudentielle de l'agglomération ou du village au sens des dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, et identifie comme telles notamment l'agglomération continue des communes de Tarnos, Boucau, Bayonne, Anglet et Biarritz, laquelle se situe principalement à l'ouest de l'autoroute n° 63 et est composée notamment des quartiers Saint-Etienne, Séqué et Arrousets situés à Bayonne, commune riveraine de l'estuaire de l'Adour, c'est-à-dire une commune littorale au sens du 2° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Ainsi, la légalité de l'arrêté attaqué ne peut s'apprécier en tenant compte des dispositions du SCOT relatives à la détermination des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés, qui ne sont pas suffisamment précises.

12. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le terrain retenu pour la réalisation de l'aire de grand passage litigieuse, non-bâti, borde l'autoroute n° 63, ouvre au nord et à l'ouest sur plusieurs parcelles en état de bois et de prairie et se trouve éloigné de quelques constructions isolées situées au sud. Si une zone à vocation essentiellement commerciale ainsi qu'une quinzaine de maisons à usage d'habitation se situent à l'est, ce secteur, qui ne constitue pas une zone déjà urbanisée caractérisée par un nombre et une densité significatifs de constructions, est en outre séparé de ce terrain par l'autoroute précitée. Ainsi, le projet en cause conduit à une extension de l'urbanisation en dehors des agglomérations et villages existants. Par suite, l'arrêté attaqué a également été pris en méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

13. En dernier lieu, le vice dont est entaché l'arrêté attaqué tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est insusceptible d'être régularisé dès lors qu'il fait obstacle à la réalisation de l'opération déclarée d'utilité publique sur le terrain décrit au point précédent.

En ce qui concerne la légalité de la décision implicite :

14. La décision attaquée ne peut être regardée comme exempte du vice mentionné au point 12 dont l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 9 décembre 2022 est entaché.

15. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 9 décembre 2022, ainsi que la décision implicite de cette même autorité portant rejet du recours gracieux formé contre cet arrêté doivent être annulés.

Sur les frais liés à l'instance :

16. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. ».

17. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la communauté d'agglomération du Pays Basque doivent dès lors être rejetées. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat des sommes globales de 750 euros au titre des frais exposés respectivement par M. et Mme de Q... et par Mme de H..., épouse K... de S..., et autres et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO), section Landes, n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 9 décembre 2022 et la décision implicite de cette même autorité portant rejet du recours gracieux formé contre cet arrêté par Mme de H..., épouse K... de S..., et autres sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera respectivement à M. et Mme de Q... et à Mme de H..., épouse K... de S..., et autres des sommes globales de 750 (sept cent cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la communauté d'agglomération du Pays Basque présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. B... de Q..., à Mme A... de H..., épouse K... de S..., au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et à la communauté d'agglomération du Pays Basque.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Délibéré après l'audience du 13 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Genty, première conseillère,
M. Aubry, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 février 2026.

Le rapporteur,
L. AUBRY

Le président,
F. DE SAINT-EXUPERY DE CASTILLON

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :
La greffière,