

N° 20BX03693

ASSOCIATION SEPANSO LANDES et autres

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Elisabeth Jayat
Présidente

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Birsen Sarac-Déleigne
Rapporteure

La cour administrative d'appel de Bordeaux

5^{ème} chambre

M. Stéphane Gueguein
Rapporteur public

Audience du 16 novembre 2021
Décision du 14 décembre 2021

68-01-01-03

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse et M. Thierry Bellanger ont demandé au tribunal administratif de Pau 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.

Par un jugement n° 1701538 du 2 septembre 2020, le tribunal administratif de Pau a annulé la délibération du 6 mars 2017 en tant seulement qu'elle approuve la création d'une zone Np dans le quartier d'Ispe en vue de l'aménagement d'une aire pour camping-cars ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux du 25 avril 2017 dans cette même mesure.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 13 novembre 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 9 septembre 2021, l'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse et M. Thierry Bellanger, représentés par Me Ruffié, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Pau du 2 septembre 2020 en tant qu'il a rejeté en son article 4 le surplus de leurs conclusions ;

2°) 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 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Biscarrosse une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'appel incident est irrecevable en l'absence d'une délibération du conseil municipal en ce sens ; par ailleurs, la demande d'annulation de l'article 1^{er} du jugement, intervenue plus de deux mois après le délai contentieux, porte sur un litige distinct ;

- les associations Sepanso Landes et la Société des Amis de Navarrosse justifient d'un intérêt à agir contre l'acte attaqué ;

- M. Bellanger justifie d'un intérêt à agir en qualité d'habitant et de contribuable de la commune ;

- le tribunal a entaché son jugement d'irrégularités dès lors qu'il a omis de viser le mémoire du 2 juin 2020 communiqué à la commune le 5 juin suivant et n'a pas répondu aux moyens tirés de l'illégalité par voie d'exception de l'accord du syndicat mixte du SCOT du Born concernant la dérogation aux articles L. 142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme et de la violation de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme concernant les zones UK ;

- l'ouverture à l'urbanisation des zones UK méconnaît les articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme en l'absence d'accord du syndicat mixte du Born et compte tenu du classement des campings en zone naturelle IIIND dans le précédent POS alors en outre que le SCOT, entré en vigueur le 20 février 2020, prohibe l'urbanisation des campings qui ne sont pas en continuité de l'urbanisation ; par ailleurs, l'accord donné pour les autres zones est entaché d'illégalité dès lors d'une part, qu'il n'est pas établi que la présidente du syndicat mixte du SCOT du Born, également adjointe à l'urbanisme de la commune de Biscarrosse, n'était pas présente lors de la présentation et du débat préalable au vote, et que d'autre part, cette dérogation conduit à une consommation excessive de l'espace concernant les zones 2AU (ZAC de Lapuyade), 2 AUXI, 1AUX1 AUXc (ZA Mountagnotte, route de Parentis) et 1AU (Pastebuch) en ouvrant plus de 122,5 hectares à l'urbanisation ;

- le classement de 4ha30 de la lette du Vivier en zone 1AUt pour accueillir un établissement de thalassothérapie, d'une surface de plancher de 10 000 m² et 120 unités d'hébergement dans un espace remarquable, inclus totalement au sein d'une ZNIEFF et bordant le site Natura 2 000, méconnaît l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ; les premiers juges ont commis une erreur de droit en sollicitant des précisions alors qu'il existe une présomption de caractérisation d'espace remarquable en vertu de l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme pour les parties naturelles des sites inscrits ; l'existence d'une urbanisation au sud de cet espace ne saurait disqualifier sa qualité d'espace naturel et remarquable, confirmée par l'autorité environnementale ; l'urbanisation de cette zone va impacter les équilibres biologiques d'un espace caractérisé comme ayant un intérêt écologique fort dans le rapport de présentation ; ce zonage est en contradiction avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de respect de l'intégrité des sites protégés ;

- subsidiairement, la création de cette zone 1AUt méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dès lors que le projet en cause qui se situe dans un espace proche du rivage, ne peut être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation au sens de ces dispositions et que la thalassothérapie et surtout l'équipement hôtelier ne peuvent être considérés comme une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau ; l'accord donné par le préfet par lettre du 27 octobre 2016 au titre de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme est entaché d'irrégularité en ce que le préfet s'est estimé lié par l'avis de la commission ;

- le projet de centre de thalassothérapie ne prend pas en compte le risque de recul du trait de côte en méconnaissance de l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme et méconnaît également les dispositions du PADD relatives à la prise en compte du risque d'érosion côtière et avancée dunaire ; par ailleurs, les prescriptions du SCOT avec lequel le PLU devra se mettre en conformité en application de l'article L. 131-6 du code de l'urbanisme, rendent inconstructibles les 500 mètres à partir du rivage ;

- c'est à tort que les premiers juges ont écarté le caractère remarquable de la zone 1AUs, sur le site Lily eu égard à la présomption concernant les espaces naturels d'un site inscrit ; la zone doit être qualifiée de zone humide au sens de l'article L. 211-1 du code de l'environnement compte tenu de l'existence de submersions par les eaux et fait partie des milieux à protéger en application de l'article L. 110-1 du même code ; la construction sur des crastes, dont la vocation est de drainer les sols, va modifier et impacter tout le système hydrologique du secteur ; les premiers juges ont commis une erreur d'appréciation en ne retenant pas le caractère d'espace proche du rivage alors que la commune a elle-même soumis cette zone à l'accord du préfet au titre de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme et que le plan d'eau en face de la zone de Lily doit être considérée comme formant un seul et même ensemble avec l'étang de Biscarosse et de Parentis, avec lequel il est en continuité ; l'accord du préfet n'a pas été donné pour cette zone ; cette urbanisation n'est ni justifiée ni autorisée dans un espace proche du rivage ; le risque d'inondation pour la zone est établi et n'a pas été pris en compte par le règlement du PLU dont les prescriptions sont 30 cm trop bas au regard du niveau des eaux exceptionnelles fixé à 21,85 m NGF qu'il y a lieu de prendre en compte en raison de la hausse du niveau de la nappe que peut induire l'effet barrage des bâtiments ; ce projet est incompatible avec le rapport de présentation qui exclut les aménagements de type collectif ;

- les campings de la commune ne pouvaient légalement être classés en zone UK ; le tribunal a commis une erreur de qualification des faits en considérant que l'ensemble des campings étaient des secteurs déjà urbanisés au sens de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme ; la majorité des zones UK n'est pas située en continuité de l'urbanisation ; les campings ne sont pas des espaces urbanisés contrairement à ce qu'a jugé le tribunal ; la nouvelle rédaction et la modification d'un zonage N en U a pour objectif de remplacer tentes et mobil-homes par des constructions en dur ; l'article 9.2 du règlement UK qui permet d'accroître l'emprise au sol du bâti existant de l'ordre de 10% de l'assiette foncière, est illégal ;

- à titre subsidiaire, en prévoyant des zonages UK pouvant être urbanisés sur les parties situées en bandes littorales, le PLU méconnaît les dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-18 du code de l'urbanisme ; à supposer l'existence d'une continuité avec une agglomération, ces espaces ne respectent aucun des critères posés par l'article L. 121-13 du code de l'environnement ; en outre, le syndicat du Born n'a pas donné son accord concernant l'ouverture à l'urbanisation des campings ; le SCOT ne permet ni l'extension de leur périmètre ni l'accroissement de l'emprise au sol du bâti existant constitutif d'une extension de l'urbanisation et le règlement UK ne permet pas de regarder l'urbanisation comme limitée en ces espaces ;

- l'insertion du lotissement de Cignes en secteur 1AU, à Biscarosse-plage est entachée d'erreur manifeste d'appréciation et méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dès lors que le lotissement n'est pas en continuité de l'urbanisation mais inséré dans une partie naturelle du site inscrit des Etangs Landais ; la configuration des lieux ne permet pas de regarder la zone 1AU comme en continuité avec cette zone UK ; la forêt qui permet de fixer les dunes et de jouer un rôle contre l'érosion, est nécessaire au maintien des équilibres biologiques et doit être conservée en application des articles L. 121-23 et L. 121-27 du code de l'urbanisme ; ce zonage portera atteinte à la dune ;

- l'instauration d'une zone agricole à Cassiot, auparavant classée en zone sylvicole de 57 hectares, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en raison du risque de pollution des eaux qu'engendre cette destination, laquelle est en contradiction avec l'objectif de préservation qualitative des masses d'eau prévu par le SDAGE Adour Garonne et la directive cadre sur l'eau ;

l'agriculture raisonnée dont il est fait mention dans la demande d'autorisation ne supprime pas les apports en produits phytosanitaires ; le tribunal n'a pas pris en compte le rôle des crastes et de la pollution du lac via l'aquifère souterrain dans l'appréciation de l'atteinte à la qualité de l'eau résultant du défrichement ; s'il est conclu à l'absence de risque important de pollution directe du réseau hydrographique par ruissellement, aucune étude d'incidence n'a permis de mesurer les impacts sur les eaux souterraines ;

- la délibération jointe au mémoire du 4 juin 2021 démontrant la volonté de la commune de réviser le PLU pour le rendre compatible avec le SCOT est en totale contradiction avec la délibération attaquée et implique d'y répliquer dès lors qu'elle n'écarte pas les arguments développés précédemment.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2021, la commune de Biscarrosse, représentée par Me Courrech, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident, de réformer le jugement n° 1701538 du tribunal administratif de Pau du 2 septembre 2020 en tant qu'il a censuré par son article 1^{er} la création de la zone Np dans le quartier Ispe ;

3°) de mettre à la charge des requérants la somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la création des emplacements de stationnement dans la zone Np visent à compenser la suppression des 70 stationnements situés le long du rivage de l'étang de Sanguinet qui nuisent au paysage ; c'est à tort que le tribunal a écarté la qualification d'aménagement léger au sens de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme alors que ces emplacements ne seront pas raccordés aux réseaux électriques et d'adduction d'eau et ne disposeront pas d'un éclairage pour prévenir leur usage comme espace d'hébergement ;

- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juin 2021, la commune de Biscarrosse a versé au débat la délibération du 17 mai 2021, par laquelle le conseil municipal a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme pour répondre aux souhaits de la préfecture des Landes et des associations de protection et l'environnement exprimés dans le cadre du contentieux.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- 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 Mme Birsén Sarac-Deleigne,
- les conclusions de M. Stéphane Gueguein, rapporteur public,
- et les observations de Me Gualandi, représentant l'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse et M. Bellanger, et de Me Laporte, représentant la commune de Biscarrosse.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 6 mars 2017, le conseil municipal de Biscarrosse a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. L'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse, M. Bellanger et Mme Fleury ont demandé au tribunal administratif de Pau l'annulation de la délibération du 6 mars 2017 ainsi que de la décision implicite par laquelle le maire de Biscarrosse a rejeté leur recours gracieux. Par un jugement du 2 septembre 2020, les premiers juges ont annulé cette délibération en tant qu'elle approuve la création d'une zone Np dans le quartier d'Ispe en vue de l'aménagement d'une aire pour camping-cars et, par l'article 4 de leur jugement, rejeté le surplus des conclusions de la demande. L'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse et M. Thierry Bellanger relèvent appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté le surplus des conclusions de leur demande. Par la voie de l'appel incident, la commune de Biscarrosse demande l'annulation du jugement du 2 septembre 2020 en tant qu'il a censuré la création de la zone Np dans le quartier d'Ispe.

Sur la recevabilité de l'appel incident de la commune de Biscarrosse :

2. Par la voie de l'appel incident, la commune de Biscarrosse demande la réformation du jugement du tribunal administratif de Pau du 2 septembre 2020 en tant qu'il a censuré la création de la zone Np dans le quartier d'Ispe. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Biscarrosse a reçu notification du jugement attaqué le 16 septembre 2020 et son mémoire comportant les conclusions incidentes n'a été enregistré au greffe de la cour que le 8 avril 2021 après l'expiration du délai d'appel. Ces conclusions incidentes portent par ailleurs sur des dispositions qui sont divisibles de celles mises en cause par l'appel principal. Elles soulèvent ainsi un litige distinct et ne sont, dès lors, pas recevables, ainsi que le soutiennent les requérants.

Sur la régularité du jugement :

3. A l'appui de leur demande, l'association Sepanso Landes, l'association Société des Amis de Navarrosse, M. Bellanger et Mme Fleury ont notamment soutenu dans leur mémoire du 2 juin 2020, qui a bien été visé par le tribunal, que la dérogation accordée le 25 octobre 2016 par le syndicat mixte SCOT du Born, en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale au titre des articles L. 142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme, était illégale. Le tribunal n'a cependant pas visé ce moyen et ne s'est pas davantage prononcé sur ce moyen, qui n'était pas inopérant. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens d'irrégularité invoqués, les requérants sont fondés à soutenir que le jugement attaqué, en tant qu'il rejette en

son article 4 le surplus des conclusions de leur demande, est irrégulier et à en demander dans cette mesure l'annulation.

4. Il y a lieu de statuer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur les conclusions de la demande présentée par les requérants devant le tribunal administratif de Pau et qui ont été rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

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

5. Aux termes de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er 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 prévus 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* ». Aux termes de l'article 14 de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 : « (...) II. - *Jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, la dérogation prévue à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme est accordée par l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 du même code, après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.* ». Aux termes de l'article R. 151-18 du code même code : « *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* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que la commune de Biscarrosse n'était pas couverte par un schéma de cohérence territoriale à la date de la délibération attaquée du 6 mars 2017 et était donc soumise au principe d'urbanisation limitée énoncé par l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. En application de l'article L. 142-5 et de l'article 14 de l'ordonnance du 23 septembre 2015, précités, le syndicat mixte SCOT du Born, en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, sollicité par la commune dans le cadre de l'élaboration de son plan local d'urbanisme, a accordé la dérogation prévue aux articles L. 142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme, par délibération du 25 octobre 2016, pour les zones présentées comme à urbaniser. Par suite, le moyen tiré de l'absence de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat prévu à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme précité s'agissant des zones AU ouvertes à l'urbanisation doit être écarté.

7. Selon le rapport de présentation, le secteur UK créé par la délibération est une zone urbaine dans laquelle les capacités des équipements publics, existants ou en cours de réalisation, permettent d'admettre immédiatement des constructions et qui est exclusivement réservée aux

modes d'hébergement touristique, sous forme de terrains aménagés de camping et de caravanage incluant les équipements communs et les activités de commerce et de restauration qui y sont liées. La zone UK qui était classée en zone naturelle III ND du plan d'occupation des sols, couvre une superficie de 117 hectares sur huit sites distincts dont certains englobent plusieurs campings.

8. S'il n'est pas contesté que le plan local d'urbanisme ne prévoit pas la création ou l'ouverture de nouveaux terrains de campings, il ne ressort pas des pièces du dossier que les campings existants comporteraient des constructions soumises à autorisation d'une densité suffisante qui permettraient de les regarder comme des zones déjà urbanisées au sens de l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme. Le règlement du plan local d'urbanisme autorise dans cette zone les équipements communs liés à l'exploitation des campings et des parcs résidentiels, incluant la création, l'extension et la transformation d'installations classées pour l'environnement, les constructions destinées au commerce, à la restauration et aux bureaux, mais également les constructions destinées à l'habitation pour les besoins du gardiennage et le logement de fonctions ainsi que la construction de lotissements ou la construction de plusieurs bâtiments, lesquelles n'étaient pas autorisées par le classement en zone IIIND au plan d'occupation des sols. Eu égard à l'importance des constructions nouvelles autorisées, le classement desdits campings en zone U du règlement constitue une ouverture à l'urbanisation relevant de l'accord préalable de l'autorité compétente prévue aux articles L. 142-4 et 141-5 du code de l'urbanisme. Il est constant que les zones UK n'ont pas fait l'objet de l'accord du syndicat mixte du Born dans son avis du 25 octobre 2016. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que le classement en zone UK des campings de la commune méconnaît l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme en l'absence d'accord du syndicat mixte du Born.

9. En se bornant à soutenir que rien n'indique que la présidente du syndicat mixte du SCOT de Born, qui est également adjointe à l'urbanisme de la commune de Biscarosse, n'aurait pas participé à la présentation de la délibération ni au débat préalable du vote de la dérogation, auquel elle n'a au demeurant pas participé, les requérants n'assortissent pas leur moyen de précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé. En tout état de cause, la seule qualité d'adjointe à l'urbanisme de la commune sollicitant ladite dérogation ne lui confère pas la qualité de conseillère intéressée devant s'abstenir de participer aux débats.

10. Enfin, les requérants soutiennent également que cette dérogation est irrégulière dès lors que l'urbanisation autorisée conduit à une consommation excessive de l'espace au sens de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme. Toutefois, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation que les zones naturelles et agricoles de Biscarosse sont très largement protégées dès lors que ces zones représentent environ 92 % du territoire et que les zones urbaines et à urbaniser représentent moins de 9 % du territoire.

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

11. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée.* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *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 (...) ».

12. Il ressort des pièces du dossier que les conseillers municipaux ont été convoqués par un courrier en date du 28 février 2016, soit plus de cinq jours francs avant la séance du 6 mars 2017, et que cette convocation, effectuée par voie dématérialisée, était accompagnée d'une note explicative de synthèse. La commune produit les captures d'écran des courriers électroniques par lesquels la convocation a été adressée aux élus et comportant les liens permettant de prendre connaissance sur une plateforme numérique du projet du plan local d'urbanisme et des différentes pièces présentées en séance. Si les requérants contestent la régularité de cette convocation au regard des dispositions précitées, ils n'apportent toutefois aucun élément circonstancié de nature à étayer leurs allégations sur ce point. Par ailleurs, il ressort de la délibération que la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme qui a été engagée en 2004 a donné lieu à de nombreuses réunions de travail et que le projet a été largement débattu en conseil municipal avant le vote d'approbation. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et de l'absence de débat sur le projet du plan local d'urbanisme ne peuvent qu'être écartés.

En ce qui concerne l'insuffisance du rapport de présentation :

13. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *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* ». Aux termes de l'article R. 151-1 du même code alors applicable : « *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* ».

14. Le rapport de présentation explicite les choix retenus par les auteurs du plan local d'urbanisme, qui ont élaboré ce document à échéance de 20/25 ans et notamment l'ouverture à l'urbanisation des zones classées en AU. Ainsi, il ressort du rapport de présentation que 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 et visent à étendre la principale zone d'activité dite de La Mountagnotte, avec 35 hectares déjà occupés. Il est mentionné que la zone est le principal pôle d'emploi de la commune et qu'elle bénéficie d'une très bonne desserte et accessibilité depuis l'ensemble du territoire, lesquelles justifient que son développement soit privilégié. S'agissant de la zone 1AU à Biscarrosse-plage, le rapport de présentation précise à sa page 465 que ce site de « Cugnes » 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 représente la principale réserve de développement de Biscarrosse-plage et que la municipalité s'est portée acquéreur de ces terrains auprès de l'Office national des forêts. Ces éléments du rapport de présentation constituent des justifications suffisantes de l'ouverture à l'urbanisation future des secteurs nouvellement classés en zone AU au regard des dispositions précitées du code de l'urbanisme.

15. Par ailleurs, s'agissant de la justification des choix au regard des prévisions démographiques, il ressort du rapport de présentation que la croissance démographique du littoral nord des Landes et de la commune de Biscarrosse et plus largement de la grande aire urbaine de Bordeaux à laquelle ils s'intègrent, connaît un phénomène très ancré de littoralisation induisant des taux de croissance sensiblement plus élevés que sur le reste du territoire national. Le rapport de présentation précise que les objectifs prévisibles de croissance démographique élaborés à partir des données de l'INSEE et du conseil départemental des Landes s'établissent à 16 000 habitants à l'horizon 2020, 18 000 habitants à l'horizon 2030 et 20 000 habitants en 2040, et qu'un accroissement de 7 800 nouveaux résidents est attendu 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 (0,9% du territoire) et 260 hectares à l'horizon 2040 (1,35 % du territoire). S'agissant des besoins propres aux résidences secondaires et aux hébergements touristiques, afin de ne pas surévaluer la part de cette urbanisation spécifique, la commune a décidé de maintenir la part des résidences secondaires à 40 % du parc immobilier correspondant à la moyenne observée sur une période de 60 ans et de construire 1 470 nouveaux logements touristiques à l'horizon 2030, pour une consommation de l'ordre de 97 hectares (0,5% du territoire de la commune) et 2 235 à l'horizon 2040 pour une consommation de 123 hectares (0,6 % du territoire de la commune). Il ne ressort pas des pièces du dossier, alors que le statut de commune balnéaire implique des besoins spécifiques en hébergements touristiques, que ces projections ne seraient pas en cohérence avec les besoins ainsi identifiés. 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.

16. En deuxième lieu, l'article L. 104-4 du code de l'environnement prévoit que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme doit contenir une évaluation environnementale, qui doit notamment décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir ce document d'urbanisme sur l'environnement. L'évaluation contenue dans le plan local d'urbanisme en litige analyse les incidences des orientations du plan local d'urbanisme sur l'environnement et précise les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser s'il y a lieu, leurs conséquences dommageables. 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 542 et suivantes et 573 et suivantes du rapport de présentation qu'il comporte une analyse suffisante sur ce point. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme comporte une analyse suffisante de l'impact des projets sur la biodiversité, les milieux et habitats naturels présents sur la commune aux points 2.2 et suivants de l'étude. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 104-2, L. 104-4 et R. 104-9 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne l'avis du commissaire enquêteur :

17. Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...)* » Si ces dispositions n'imposent pas à la commission d'enquête ou au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête publique, elles l'obligent à indiquer en livrant ses conclusions, les raisons qui déterminent le sens de cet avis.

18. Il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur a indiqué son avis personnel sur le projet ainsi que les raisons qui ont déterminé son avis favorable. La seule circonstance que cet avis soit assorti de deux réserves concernant l'aire de camping-cars envisagée à Ipe et les parkings existants entre Navarros et Maguide et d'une recommandation concernant l'obligation légale de la prise en compte des observations du rapport d'enquête publique, des personnes publiques associées et des associations, ne saurait avoir pour effet d'entacher cet avis d'incohérence ou d'insuffisance. Par suite, en se prononçant ainsi, le commissaire-enquêteur a satisfait aux exigences posées par les dispositions précitées du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'application des dispositions de protection du littoral :

19. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...).* » Aux termes de l'article L. 131-4 du même code alors applicable : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* », c'est-à-dire, notamment, avec les dispositions particulières au littoral.

20. S'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol 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, il résulte des dispositions citées au point précédent que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans

pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

21. Il est constant qu'à la date de la délibération attaquée, le territoire de la commune de Biscarrosse n'était pas couvert par le schéma de cohérence territoriale du Born, qui a été adopté le 15 septembre 2020.

22. Aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions. En revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages. Doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions, l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

23. Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *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 (...)* ».

24. Aux termes de l'article L. 121-16 du même code : « *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 résulte de ces dispositions que ne peuvent déroger à l'interdiction de toute construction sur la bande littorale des 100 mètres que les projets réalisés dans des espaces urbanisés, caractérisés par un nombre et une densité significatifs de construction, à la condition qu'ils n'entraînent pas une densification significative de ces espaces. L'article L. 121-17 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable prévoit dans son alinéa 1 que : « *L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

25. 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 dans sa rédaction applicable au litige : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-4 du même code :

« 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 intérêt écologique : 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; / 2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; / (...) / 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement ; / (...) / ». Et selon l'article R. 121-5 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « 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 (...) ».

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

26. La commune de Biscarosse soutient sans être contredite que la zone Np située au nord de l'agglomération de Biscarosse-plage, à l'ouest du camping du Vivier, n'a pas été créée en vue d'un projet d'aménagement mais concerne une aire de stationnement non maçonnée ni bitumée existant depuis de nombreuses années. Si la forêt où est implantée cette aire de stationnement constitue un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme ainsi que le soutiennent les requérants, il ressort des pièces du dossier que ce type d'équipements peut être regardé comme étant au nombre de ceux relevant des dérogations prévues au 2° de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme lequel concerne 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. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délimitation de cette zone serait entachée d'illégalité au regard de la loi littorale.

S'agissant des zones Nhl :

27. Il ressort du plan local d'urbanisme contesté que les zones Nhl couvre des bâtis isolés répartis sur la rive ouest du lac de Cazaux et de Sanguinet et se trouvant dans la bande de cent mètres mentionnée à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme précité. Aux termes des dispositions du règlement applicable 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 ».

28. En premier lieu, en limitant à 15 m² toute possibilité d'extension des constructions existantes en zone Nhl, les dispositions en cause ne peuvent être regardées comme dérogeant à l'interdiction des constructions dans la bande des 100 mètres. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance l'article L. 126-16 du code de l'urbanisme doit être écarté.

29. En deuxième lieu, l'extension de 15 m² d'une construction existante ne peut être regardée comme l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ou comme la densification significative de zones déjà urbanisées. Par suite, le plan local d'urbanisme n'induisant pas une extension de l'urbanisation dans la zone concernée, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 121-8 doit être écarté.

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

30. Le plan local d'urbanisme contesté 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.

31. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation que le site en litige se situe à proximité immédiate d'un site à enjeu majeur pour la faune et la flore patrimoniales et que le projet impactera indirectement la lette humide qui constitue un habitat patrimonial. Si le projet a été réduit pour éviter la superposition avec le périmètre de la zone Natura 2000 « Dunes modernes du littoral landais d'Arcachon à Mimizan plage », il est constant que la zone en litige est incluse dans une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II ainsi qu'au sein du site inscrit Etangs Landais Nord. Il ressort également de ce rapport que ce milieu dunaire accueille des cortèges d'espèces protégées telles que le silène des ports qui bénéficie d'une protection régionale et la linaira à feuilles de thym protégée au niveau national, et que la zone de projet est située en bordure directe de dépressions humides où le pélobate cultripède, espèce de batracien peu commune et considérée comme vulnérable inscrite sur la liste rouge nationale, vient se reproduire. Si la zone 1AUt se trouve à la pointe nord de la zone urbaine de Biscarrosse-plage, elle est vierge de toute construction et elle s'ouvre par ses deux côtés sur un espace classé Ner, correspondant à une zone de richesse environnementale à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux, des paysages, notamment du point de vue écologique, avec lequel elle forme une unité paysagère permettant de la regarder comme formant un site remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. En classant ce secteur en zone AU du règlement du plan local d'urbanisme, où sont admises la construction d'un centre de thalassothérapie comportant 120 unités d'hébergement d'une surface de plancher de 10 000 m², qui ne constitue pas un aménagement léger, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et ont également entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant de la zone 1AUs « Lily » :

32. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme crée à proximité de l'étang de Petit Biscarrosse, à l'ouest du bourg, sur le site dit « Lily », une zone 1AUs destinée, aux termes 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. Il ressort des pièces du dossier que cette zone, incluse dans le site classé Etangs Landais, jouxte un site Natura 2000 et des zones humides particulièrement sensibles identifiées dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Born et Buch. Par ailleurs, il ressort de l'étude hydrologique que le site présente une fragilité hydrologique en raison de son caractère inondable et d'un réseau hydrographique très présent. Il est constant que la zone concernée est dépourvue de toute construction. Il ressort par ailleurs du rapport de présentation,

et notamment ses pages 70 et 183 et de l'avis de la direction départementale des territoires et de la mer en date du 24 octobre 2016, que cette zone présente un intérêt écologique fort et héberge des corridors écologiques aquatiques et terrestres altérés qu'il convient de restaurer. Dès lors, ce secteur vierge de toute construction doit être regardé comme un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme. En classant ce secteur en zone AU du règlement du plan local d'urbanisme, où est admise la construction d'un établissement de santé qui ne constitue pas un aménagement léger, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

S'agissant des zones UK accueillant des espaces de camping :

33. Aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme applicable : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes (...)* ». En application de l'article L. 121-8 cité ci-dessus du même code, l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Aux termes de l'article L. 121-9 de ce code : « *L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme* ».

34. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les dispositions de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme ne permettent pas de déroger à l'obligation prescrite par les dispositions des articles L. 121-3 et L. 121-8, aux termes desquelles l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping en dehors des espaces urbanisés doivent être réalisés, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

35. Il ressort des pièces du dossier, notamment des cartographies du rapport de présentation et de celles versées par les parties, et il n'est pas contesté que les campings de Maguide 1, Maguide Igesa, Campéoles, Loup Galip N° 4, les Ecureuils n° 5, les Fontaines de Navarrosse n° 6, Bimbo n° 7, En Chon les pins n° 8, Cantalouède n° 9, Mayotte Vacances n° 10, La rive n° 11 et le Vivier la plage nord n° 12, situés à proximité immédiate des rives du lac de Cazaux et de Sanguinet et de la côte s'agissant du camping du Vivier, sont implantés dans des parties non urbanisées d'un espace proche du rivage. Par suite, le classement en zone UK des campings concernés, qui se trouvent en zone d'urbanisation diffuse et qui ne constituent pas une extension de l'urbanisation sous la forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement est contraire à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

36. Par ailleurs, eu égard à la possibilité immédiate prévue par le plan local d'urbanisme d'ouvrir ces zones à la construction et à l'importance des constructions qui y sont autorisées ainsi qu'il a été dit au point 8 ci-dessus, et alors que les requérants soutiennent sans être contredits que les dispositions de l'article 9.2 du règlement permettent de créer une extension de l'urbanisation à hauteur de 222 494 m², ce classement ne peut être regardé comme entraînant une densification limitée de l'urbanisation au sens et pour l'application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme. Au surplus, il n'est pas allégué que l'extension de l'urbanisation projetée serait justifiée et motivée au sens de ces dispositions dans le plan local d'urbanisme. Par suite, la

délibération contestée a méconnu les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme pour ce qui concerne ces campings.

37. Enfin, il ressort du rapport de présentation que les campings de « Maguide », situé sur la rive Ouest de l'étang de Cazaux et de Sanguinet, de « Campéole Navarrosse », implanté sur la rive Sud, et de « Mayotte Vacances » ainsi que le camping « Le domaine de la Rive », situés sur la rive Est en limite communale Nord, possèdent une partie de leurs emprises dans la bande des 100 mètres en raison d'implantations anciennes et ne sont pas situés dans un espace déjà urbanisé caractérisé par un nombre et une densité significatifs de construction. Par suite, le classement de ces campings en zone UK dont le règlement autorise notamment des constructions nouvelles ainsi qu'il a été dit au point 8, méconnaît l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

S'agissant de la zone UCg « secteur urbain du golf » :

38. Il ressort du rapport de présentation que la zone UCg concerne les lotissements qui entourent le golf de Biscarrosse sur la rive ouest de l'étang de Cazaux et de Sanguinet, qu'elle est très largement occupée par des résidences secondaires et qu'elle n'est pas encore totalement bâtie. Le règlement de cette zone autorise notamment l'implantation d'habitations et de lotissements en îlots. Ces lotissements, séparés des agglomérations de Biscarrosse-bourg et de Biscarrosse-plage par de vastes espaces boisés et naturels dépourvus de toute construction, ne constituent pas une extension de l'urbanisation en continuité avec une agglomération ou un village existant. Compte tenu de la surface de 60 hectares de ce secteur et du nombre important de constructions prévues, ils ne constituent pas davantage une extension de l'urbanisation sous la forme d'un hameau nouveau intégré à l'environnement au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Par suite, le classement de ce secteur en zone UCg méconnaît ces dispositions.

S'agissant de la zone 1AU dans la « Lette du petit Cugnes » à Biscarrosse-plage :

39. La zone 1AU du site de Cugnes, située en arrière du secteur urbanisé de Biscarrosse-plage, dans un vaste massif dunaire, est une zone de 17,5 hectares à caractère naturel, destinée à être ouverte à l'urbanisation avec une capacité nominale de 260 logements. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation que le développement de cette zone dans les dépressions interdunaires aura un impact négatif sur le système dunaire et aura pour effet de réduire le corridor écologique d'axe nord-sud de près du quart de sa largeur. Si le projet initial de 60 hectares a été réduit, cet espace boisé, vierge de toute construction, situé au sein du site inscrit des Etangs Landais est présumé espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme alors même qu'il serait situé en partie en continuité avec les espaces urbanisés de Biscarrosse-plage et aucune pièce du dossier ne permet de renverser cette présomption. En classant ce secteur en zone AU du règlement du plan local d'urbanisme, où sont admises, comme il a été dit, la construction de 260 logements qui ne représentent pas un aménagement léger, les auteurs du plan local d'urbanisme ont méconnu les dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et ont également entaché leur décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant des secteurs UEp :

40. Il ressort des pièces du dossier que les secteurs UEp à Navarrosse-est et à Navarrosse-ouest concernent des zones existantes déjà artificialisées où se trouvent des installations portuaires et des commerces en rapport avec l'activité portuaire. En application de l'article 2.6 du règlement relatif à ces zones, seuls sont autorisées le dragage, la création d'appontements, de quais, d'installations techniques et de commerces (si ces derniers sont liés à

l'activité portuaire ou nautique), à l'exclusion de toute autre construction. La création de ces zones spécifiques pour gérer les ensembles particuliers déjà existants que constituent les installations d'accueil des bateaux, n'a pas pour effet d'emporter une extension de l'urbanisation. Par ailleurs, s'agissant d'installations nécessaires à des activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau, il ressort des pièces du dossier qu'ils relèvent des dérogations à l'interdiction de construction prévues par l'article L. 121-17 précité du code de l'urbanisme. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ne ressort pas des pièces du dossier que la création des secteurs UEp emporterait une extension sur un espace boisé classé ou une atteinte à la ZNIEFF et la zone Natura 2000 attenantes. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 121-8 et L. 121-16 du code de l'urbanisme doivent être écartés.

S'agissant des zones UCr et UE :

41. En l'absence de toute autre précision, la circonstance que le zonage et le règlement du plan local d'urbanisme ne prévoient pas l'inconstructibilité dans les zones UCr et UE ou que le règlement autorise dans la zone UE les constructions et installations à usage de services publics ou d'intérêt collectif publiques et privées (constructions nouvelles et extensions), ne saurait suffire pour permettre de retenir une méconnaissance de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen doit être écarté.

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

42. Aux termes de l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers sont, si nécessaire, rendus compatibles ou les prennent en compte dans un délai de trois ans.* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : (...) ; 8° Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du code de l'environnement ; 9° Les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-3 du code de l'environnement ; /(...).* ».

43. Il ressort des pièces du dossier que les dispositions du plan local d'urbanisme de Biscarrosse prévoit une nouvelle zone agricole de 57 hectares sur le secteur de Cassiot. Si les requérants qui se prévalent de la directive cadre sur l'eau 2000/90/CE et des orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne relatives à la réduction des pollutions agricoles, à la préservation des eaux et des lacs naturels ainsi qu'à la protection des ressources alimentant les captages les plus menacés, soutiennent que la création de cette zone agricole entraînera une pollution des eaux du lac via l'aquifère souterrain par un phénomène d'infiltration au sein des parcelles, ces affirmations ne sont étayées par aucun élément tel qu'une étude d'incidences. En outre, il ressort de l'étude environnementale que les rédacteurs du plan local d'urbanisme ont identifié les enjeux liés à la préservation des ressources en eau et à la qualité des eaux des étangs par la prise en compte notamment de la proximité de la nappe phréatique. Par ailleurs, la commune soutient sans être utilement contredite que les terrains concernés ne se situent pas dans le périmètre de protection éloigné de prises d'eau. Dans

ces conditions, les requérants, qui se bornent à des affirmations non étayées, ne sont pas fondés à soutenir que la création de cette zone serait incompatible avec la directive cadre sur l'eau 2000/90/CE et les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne.

En ce qui concerne la cohérence entre les différents documents du plan local d'urbanisme :

44. Aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *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. 151-8 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.* ».

45. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

46. En premier lieu, en l'absence d'urbanisation de la zone UEp « Navarrosse » ainsi qu'il a été dit au point 40, le moyen tiré de ce que la création de ce secteur ne serait pas en cohérence avec l'orientation du projet d'aménagement et de développement durables de préserver les secteurs protégés ou ceux définis comme ayant un intérêt écologique de toute urbanisation afin d'assurer leur pérennité, doit être écarté.

47. En deuxième lieu, en ce qui concerne les secteurs AUt de la Lette du Vivier, 1AUs de Lily et 1AU de la lette du petit Cignes, ces opérations font l'objet de développements spécifiques dans la partie 4 du rapport de présentation, et sont également évoqués dans les parties consacrées au développement économique et à la politique de l'habitat du projet d'aménagement et de développement durables. Par suite, le moyen tiré de l'incohérence de ces opérations avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables en matière de respect de l'intégrité des sites protégés doit être écarté malgré l'irrégularité de leur création.

48. En dernier lieu, eu égard à ce qui a été dit au point 43, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la création d'une zone agricole dans le secteur de Cassiot serait en contradiction avec l'objectif 13 du projet d'aménagement et de développement durables relatif à la préservation des ressources en eau du sous-sol et à la protection des captages d'eau potable et de leurs abords de toutes activités comportant des risques potentiels de pollution.

En ce qui concerne le principe d'équilibre :

49. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des*

collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; (...) ». Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

50. Il ne ressort pas des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit au point 15, que les projections démographiques, basées sur une augmentation prévisible de la population à partir notamment des données de l'INSEE, ne seraient pas en cohérence avec l'évaluation des besoins en logements estimés entre 3 500 et 4 000 logements à l'horizon 2030. Il ressort également du rapport de présentation et il n'est pas contesté que l'évolution du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme se traduit par une amélioration de la protection des espaces naturels et agricoles et par la poursuite de l'objectif de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain prévu à l'article L. 102-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, si les zones urbaines, toutes vocations confondues, passent de 1 144,8 hectares à 1 361,2 hectares, soit une progression de 18,8 %, les zones à urbaniser à court et long terme voient leur superficie diminuer très fortement passant de 4 491,8 hectares dans le plan d'occupation des sols à 256,8 hectares dans le plan local d'urbanisme, soit une baisse de 96 % à laquelle s'ajoute une augmentation corrélative des zones agricoles et naturelles de l'ordre de 29,9%. Cette évolution correspond à une modération de la consommation des espaces, compatible avec le respect du principe d'équilibre entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels, alors même que le présent arrêt annule un certain nombre de zones ouvertes à l'urbanisation.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir allégué :

51. A la supposer établie, la circonstance que le plan local d'urbanisme critiqué aurait pour effet ou pour objet de régulariser l'existence de constructions n'ayant pas fait l'objet d'autorisation ne suffit pas, à elle seule, à entacher de détournement de pouvoir la délibération approuvant ce document dès lors qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la commune aurait poursuivi ainsi un but étranger à l'intérêt général.

52. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, en l'état de l'instruction, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation de l'acte attaqué.

53. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ; (...)* ».

54. Eu égard aux motifs d'annulation partielle de la délibération du 6 mars 2017, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

55. 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'elle approuve la création des zones 1AUt « Lette du Vivier », 1AUs « Lily », 1AU « Lette du petit Cugnes », UK et UCg « secteur urbain du golf ». 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. Belanger doit également être annulée dans cette mesure.

Sur les frais liés au litige :

56. 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 et de M. Thierry Bellanger 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 le versement aux requérants d'une somme globale de 1 500 euros sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 4 du jugement du tribunal administratif de Pau du 2 septembre 2020 est annulé.

Article 2 : La délibération du 6 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Biscarrosse est annulée en tant qu'elle approuve la création des zones 1AUt « Lette du Vivier », 1AUs « Lily », 1AU « Lette du petit Cugnes », UK et UCg « secteur urbain du golf ».

Article 3 : 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 4 : L'appel incident de la commune de Biscarrosse est rejeté.

Article 5 : La commune de Biscarrosse versera à l'association Sepanso Landes, à la Société des Amis de Navarrosse et à M. Bellanger une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la Société des Amis de Navarrosse, désignée en application de l'article R.751-3 du code de justice administrative et à la commune de Biscarrosse.

Une copie en sera adressée à la préfète des Landes.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2016 à laquelle siégeaient :

Mme Elisabeth Jayat, présidente,
Mme Laury Michel, première conseillère,
Mme Birsen Sarac-Deleigne, première conseillère,

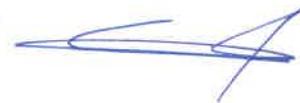
Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2021.

La rapporteure,



Birsen Sarac-Deleigne

La présidente,



Elisabeth Jayat

La greffière,



Virginie Santana

La République mande et ordonne à la préfète des Landes en ce qui la 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.

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