

N° 2000738

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

EURL PIERRE HIRIGOYEN

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. François de Saint-Exupéry de Castillon  
Président rapporteur

---

Le tribunal administratif de Pau

Mme Valérie Réaut  
Rapporteuse publique

---

(2ème Chambre)

Audience du 13 juin 2023  
Jugement du 27 juin 2023

---

68-01-01-01-03-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 1er avril 2020 et le 21 mai 2023, l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Pierre Hirigoyen, représentée par Me Wattine, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 1er février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays basque a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos, en tant que ce document d'urbanisme, à titre principal, classe les parcelles cadastrées section ZR n° 169 à 176, 180, 182 et 183 en zone naturelle ; à titre subsidiaire, classe les périmètres des orientations d'aménagement et de programmation des secteurs Le bourg et Lambert respectivement en zone 1AUa et 1AUd ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Pays basque et de la commune de Bardos au profit de M. Hirigoyen une somme de 2500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- le classement des parcelles cadastrées section ZR n° 169 à 176, 180, 182 et 183 en zone naturelle est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le classement des périmètres des orientations d'aménagement et de programmation des secteurs Le bourg et Lambert respectivement en zone 1AUa et 1AUd est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2020, la communauté d'agglomération du Pays basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'entreprise requérante une somme de 3500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requérante ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- les moyens soulevés par l'entreprise requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
- les conclusions de Mme Réaut, rapporteure publique,
- et les observations de Me Wattine, représentant l'entreprise Pierre Hirigoyen, et de Me Fréney, représentant la communauté d'agglomération du Pays basque.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 1<sup>er</sup> février 2020, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays basque a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos. L'entreprise Pierre Hirigoyen doit être regardée comme demandant l'annulation de cette délibération du 1<sup>er</sup> février 2020 en tant que ce document d'urbanisme classe la partie ouest de la parcelle cadastrée section ZR n° 170, et les parcelles cadastrées section ZR n° 169, 171 à 176, 180, 182 et 183 en zone naturelle, et classe les périmètres des orientations d'aménagement et de programmation des secteurs Le bourg et Lambert respectivement en zone 1AUa et 1AUd.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la communauté d'agglomération du Pays basque :

2. Il ressort des pièces du dossier que l'entreprise requérante est propriétaire depuis 2004 notamment des parcelles cadastrées section ZR n° 169, 170 à 176, 180, 182 et 183 dans la commune de Bardos. Dès lors, elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée à ce titre par la communauté d'agglomération du Pays basque doit être écartée.

En ce qui concerne la légalité de la délibération attaquée :

S'agissant de la délibération attaquée, en tant que le plan local d'urbanisme classe les parcelles cadastrées section ZR n° 169 à 176, 180, 182 et 183 en zone naturelle :

3. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.* ».

4. La première orientation du projet d'aménagement et de développement durables, qui consiste à « inscrire le plan local d'urbanisme dans le projet de requalification et de structuration du bourg » comporte quatre objectifs, dont le troisième vise à « promouvoir une centralité conviviale à travers des espaces publics de qualité. » « La qualité paysagère des espaces urbains : un cadre de vie à préserver et valoriser. Maintenir l'écrin végétal du bourg (collines verdoyantes agricoles). (...) Préserver majoritairement et valoriser le cirque de verdure et en faire un espace qui devient central dans l'emprise du futur cœur de village pour être un élément fédérant. Il s'agit de préserver l'effet de cirque et sa logique d'emprise circulaire. (...) ». Le quatrième objectif vise à « limiter le développement dans les quartiers en dehors de la centralité ». « L'objectif du projet communal est de privilégier le développement dans la centralité. En la sorte, il paraît incontournable de limiter les possibilités de construction au-delà : - limiter les constructions en second rang en assainissement autonome, - favoriser l'utilisation du bâti existant pour créer du logement sous réserve des conditions d'équipements réseaux, - limiter le développement dans les quartiers en privilégiant les secteurs les mieux équipés en réseaux, (...), - proscrire l'habitat diffus, - donner les conditions pour le réaménagement du bâti ancien pour ne pas hypothéquer les terres agricoles et maintenir le patrimoine ». La troisième orientation, qui consiste à « organiser un territoire préservant les fonctionnalités écologiques », comporte quatre objectifs, dont le premier vise à « identifier les milieux naturels supports d'une forte biodiversité et respecter leur intégrité » « (...) La commune souhaite formaliser la trame verte et bleue dans le bourg, notamment en prenant en compte le cirque de verdure. ». Enfin, la cinquième orientation, qui consiste à « agir sur les cibles de durabilité », comporte cinq objectifs dont le premier vise à « limiter l'artificialisation et optimiser la consommation des espaces ». « (...) Le tissu urbain présente souvent des formes extensives et identitaires, en majorité en assainissement autonome. Le développement dans les polarités reliées à l'assainissement collectif permettra une densification et une gestion économe de l'espace ; pour autant, il ne faudra pas s'affranchir du maintien d'espaces de qualité et d'accompagnement pour assurer une qualité de l'espace habité. D'autres quartiers seront confortés dans une logique de cohérence urbaine, et ce, de façon ponctuelle. Le mitage sera proscrit. L'économie de l'espace est un enjeu prioritaire. (...) Le projet de plan local d'urbanisme devra s'efforcer à favoriser le développement dans l'enveloppe urbaine existante. L'artificialisation sera limitée pour assurer la modération de la consommation foncière portée par le projet de plan local d'urbanisme. Cette modération peut être ainsi quantifiée : - la limitation de l'artificialisation pour le logement en extension urbaine, devra se limiter à moins de 0 ha 60/an environ ; (...) ». Le deuxième objectif vise à « cibler les espaces de densification et proposer des densités différentielles ». « Le projet prévoit de sectoriser des espaces où les enjeux sont compatibles avec la densification de l'espace urbain, soit en termes de densification de l'existant, soit sous forme de nouvelles expressions urbaines privilégiant des logements collectifs dans les volumétries traditionnelles. (...) ».

5. Il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation, dans sa partie relative à l'état initial de l'environnement, mentionne que le bourg de Bardos est marqué par un ensemble bâti de caractère, notamment le château, et que le cirque de verdure est un élément emblématique dont la fonction est à privilégier. Il ressort du site Géoportail accessible tant au juge qu'aux parties que le bourg de Bardos est édifié en tête de colline, de part et d'autre d'une voie centrale, et présente une forme de cirque. Si les parcelles en cause ont été viabilisées et font partie d'un projet de lotissement dénommé Laguna, elles sont en nature de prairie, sont bordées chacune par une haie boisée et forment un tènement d'une superficie totale de 24 098 m<sup>2</sup> qui jouxte à l'est la partie urbanisée du bourg et s'étend à l'ouest vers l'intérieur du « cirque de verdure ». Par suite, eu égard au parti d'aménagement voulu par les auteurs du plan local d'urbanisme, notamment de préserver et de valoriser le « cirque de verdure », la délibération attaquée portant approbation de la révision de ce document, en tant qu'il classe les parcelles cadastrées section ZR n° 169 à 176, 180, 182 et 183 en zone naturelle, n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. La circonstance que certaines de ces parcelles ont fait l'objet d'un certificat d'urbanisme positif délivré par le maire de Bardos le 4 octobre 2019 est sans incidence sur sa légalité.

S'agissant de la délibération attaquée, en tant que le plan local d'urbanisme classe le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Centre bourg en zone 1AUa :

6. Aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. (...) ».*

7. Il ressort des pièces du dossier que le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Centre bourg, d'une superficie totale de 7500 m<sup>2</sup> et de forme rectangulaire, prend place, pour sa moitié ouest, dans la partie urbanisée du bourg comprise entre l'école au sud et une maison de retraite au nord, et pour sa moitié est, dans l'emprise du « cirque de verdure ». Le classement en zone 1AUa de la partie ouest de cette tènement n'est donc pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. En revanche, eu égard au parti d'aménagement voulu par les auteurs du plan local d'urbanisme, notamment de préserver et de valoriser le « cirque de verdure », la délibération attaquée portant approbation de la révision de ce document, en tant qu'il classe la partie est du périmètre en cause en zone 1AUa, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant de la délibération attaquée, en tant que le plan local d'urbanisme classe le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Lambert en zone 1AUd :

8. Il ressort des pièces du dossier que si le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Lambert, d'une superficie totale de 18 500 m<sup>2</sup>, jouxte à l'est la partie urbanisée du bourg de Bardos et qu'il est desservi par l'ensemble des réseaux publics, il est en nature de prairie et s'étend à l'ouest sur « le cirque de verdure ». Par suite, eu égard au

parti d'aménagement voulu par les auteurs du plan local d'urbanisme, notamment celui rappelé au point 7, la délibération attaquée portant approbation de la révision de ce document, en tant qu'il classe le périmètre en cause en zone 1AUd, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Sur les frais liés à l'instance :

9. 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.* ».

10. 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. Il n'y a pas lieu non plus de faire droit aux mêmes conclusions présentées par l'entreprise requérante dès lors que M. Hirigoyen n'est pas partie à l'instance.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays basque du 1<sup>er</sup> février 2020 portant approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Bardos, en tant qu'il classe la partie est du périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Centre bourg en zone 1AUa, et le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur Lambert en zone 1AUd, est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la requête de l'entreprise Pierre Hirigoyen sont rejetées pour le surplus.

Article 3 : 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 4 : Le présent jugement sera notifié à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Pierre Hirigoyen et à la communauté d'agglomération du Pays basque.

Copie en sera adressée à la commune de Bardos.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2023 à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,  
Mme Genty, première conseillère,  
Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2023.

Le président rapporteur,

L'assesseur,

Signé

Signé

F. DE SAINT-EXUPERY DE  
CASTILLON

F. GENTY

La greffière,

Signé

A. STRZALKOWSKA

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques, en ce qui le 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 :  
La greffière,