

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2207313

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR
ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT ET L'AMELIORATION
DU CADRE DE VIE DE LA PRESQU'ÎLE DE
SAINT-MANDRIER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

(5^{ème} chambre)

Mme Julie Ollivaux
Rapporteure

M. Mathieu Boidé
Rapporteur public

Audience du 27 mars 2025
Décision du 15 mai 2025

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 août 2022 et 17 juillet 2024, l'association France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur et l'association pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier, représentées par M^e Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 février 2022 n° AE-F09322P0026 par lequel le préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur a retiré sa décision implicite née du silence gardé au-delà du délai prévu par l'article R. 122-3 IV du code de l'environnement, prescrivant à la métropole Toulon Provence Méditerranée de réaliser une étude d'impact pour la réalisation de son projet de rechargement en sable de la plage de Sainte-Asile, située dans la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer et l'a dispensée d'y procéder, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 7 juillet 2022 ;

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

Elles soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- il n'est pas justifié de la compétence du signataire de l'arrêté attaqué ;

- l'arrêté contesté est illégal par la voie de l'exception d'inconventionnalité de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, incompatible avec la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ;

- l'arrêté en litige méconnaît les objectifs et dispositions de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011, en partie transposés par l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, en dispensant le projet d'évaluation environnementale.

Par un mémoire enregistré le 14 décembre 2023, la métropole Toulon Provence Méditerranée, représentée par M^e Soleilhac, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête, dirigée contre un acte ne faisant pas grief, est irrecevable, et à titre subsidiaire que les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 juin 2024, le préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur conclut au rejet de la requête.

Il valoir, à titre principal, que la requête, dirigée contre un acte préparatoire, est irrecevable, et à titre subsidiaire que les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 2 septembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- 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 Ollivaux,
- les conclusions de M. Boidé, rapporteur public,
- et les observations de M^e Victoria pour les associations France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur et pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier, ainsi que celles de Me Clerc pour la métropole Toulon Provence Méditerranée.

Considérant ce qui suit :

1. Le 21 janvier 2022, la métropole Toulon Provence Méditerranée a déposé une demande d'examen au cas par cas, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, portant sur des travaux de rechargement en sable de la plage de Sainte-Asile à Saint-Mandrier-sur-Mer (83430), pour réparer les conséquences de l'érosion marine et terrestre, et reconstituer un profil adapté pour maintenir les habitats côtiers naturels et l'activité de bain de mer. En l'absence de décision expresse dans le délai de trente-cinq jours fixé par l'article R. 122-3-1 IV du code de

l'environnement, le silence gardé par le préfet a fait naître, le 27 février 2022, une décision implicite prescrivant au porteur du projet la réalisation d'une étude d'impact. Par un arrêté édicté le lendemain, le préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur a retiré cette décision implicite subordonnant la réalisation du projet de ré-ensablement précité à une évaluation environnementale, et a dispensé la métropole Toulon Provence Méditerranée d'élaborer une étude d'impact. L'association France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur et l'association pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier demandent l'annulation de cet arrêté, ensemble la décision de rejet de leur recours gracieux du 7 juillet 2022.

Sur la recevabilité :

2. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « I. -*Pour l'application de la présente section, on entend par : / 1° Projet : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ; (...) 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. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/ UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. / Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet (...)* ». 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. (...)* ». En outre, aux termes de l'article R. 122-3-1 de ce code : « (...) IV.- *L'autorité chargée de l'examen au cas par cas apprécie, dans un délai de trente-cinq jours à compter de la date de réception du formulaire complet, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine sont notables au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe du présent article. Le cas échéant, elle tient compte des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables. (...)* L'autorité chargée de l'examen au cas par cas indique les motifs qui fondent sa décision au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe du présent article, ainsi que des mesures et caractéristiques du projet présentées par le maître d'ouvrage et destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables de celui-ci sur l'environnement et la santé humaine (...) VI. - *Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide qu'un projet ne nécessite pas la réalisation d'une évaluation environnementale, l'autorité compétente vérifie au stade de l'autorisation que le projet présenté correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié cette décision. / VII.- Doit, à peine d'irrecevabilité, être précédé d'un recours administratif préalable devant l'autorité chargée de l'examen au cas par cas tout recours contentieux contre la décision imposant la réalisation d'une évaluation environnementale. (...)* ».

3. Il résulte de ces dispositions que si la décision imposant la réalisation d'une étude d'impact est, en vertu du VII de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, un acte faisant grief susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir après exercice d'un recours administratif préalable, tel n'est pas le cas de l'acte par lequel l'autorité de l'Etat compétente en

matière d'environnement décide de dispenser d'étude d'impact le projet mentionné à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Un tel acte a le caractère d'une mesure préparatoire à la décision prise sur le projet, insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, eu égard tant à son objet qu'aux règles particulières prévues au IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement pour contester la décision imposant la réalisation d'une étude d'impact. La décision de dispense d'étude d'impact ne peut donc être contestée qu'à l'occasion de l'exercice d'un recours contre la décision approuvant le projet en cause.

4. En revanche, constitue un acte faisant grief susceptible de recours contentieux, celui par lequel le préfet, saisi d'un projet relevant de la procédure d'examen au cas par cas définie par les articles L. 122-1, R. 122-2 et R. 122-3-1 du code précité, qui n'est soumis ni à déclaration ni à autorisation préalable en l'absence de dépassement des seuils prévus à l'article R. 214-1, dispense le porteur de ce projet de la réalisation d'une évaluation environnementale, après avoir apprécié si les incidences du projet, notamment sur l'environnement, sont ou non notables au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe de l'article R. 122-3-1 IV telles que, outre les caractéristiques du projet, sa localisation et les types et caractéristiques des incidences potentielles.

5. Dans ces conditions, l'arrêté préfectoral contesté, qui dispense d'évaluation environnementale le projet en cause dont il est constant que, relevant de la procédure d'examen au cas par cas définie par les articles L. 122-1, R. 122-2 et R. 122-3-1 du code précité, celui-ci n'est soumis ni à déclaration, ni à autorisation préalable, les seuils prévus à l'article R. 214-1 n'étant pas dépassés, fait grief aux associations requérantes. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que l'arrêté contesté constituerait un acte préparatoire insusceptible de recours doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. D'une part, aux termes de l'article 4 de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement : « 1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10. / 2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination : a) sur la base d'un examen cas par cas ; / ou b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre. / Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b) (...) ». Et aux termes de l'article 11 du même texte : « 1. Les États membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné : a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public. / 2. Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés (...) ».

6. D'autre part, aux termes de l'annexe à l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement : « Critères de l'examen au cas par cas : 1. Caractéristiques des projets / Les caractéristiques des projets doivent être considérées notamment par rapport : (...) c) A l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité (...) 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 : (...) 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) i) Zones humides, rives, estuaires ; ii) Zones côtières et environnement marin (...) 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 ; (...) 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 ; h) La possibilité de réduire les incidences de manière efficace. ».

7. En premier lieu, il ne résulte pas des dispositions précitées de la directive du 13 décembre 2011 sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement que l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement, relatif aux projets relevant d'un examen au cas par cas, ne pourrait pas prendre en compte, dans le cadre de cet examen, les mesures envisagées pour éviter ou réduire les effets négatifs du projet sur l'environnement. Par suite, le moyen tiré de l'inconventionnalité des dispositions de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement doit être écarté.

8. En second lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la demande d'examen au cas par cas, que la métropole Toulon Provence Méditerranée, porteur du projet en litige, entend lutter contre l'érosion marine et pluviale de la plage Sainte-Asile, maintenir le trait de côte et assurer les activités balnéaires de la commune Saint-Mandrier-sur-Mer. Le projet soumis au préfet consiste à procéder, sur une période de dix ans de 2022 à 2032, au rechargement du secteur est de la plage de Saint-Mandrier par un apport prioritaire de sable naturel d'un volume maximal de soixante mètres cube (m³) et, à défaut, d'un complément de sable de carrière lavé. En outre, afin de remédier au dégraissage de la plage dans son secteur ouest, est prévu le déplacement de banquettes de feuilles mortes de posidonie oceanica, présentes dans la partie est de la plage, vers le secteur précité.

9. Afin de dispenser la pétitionnaire de réaliser une évaluation environnementale, le préfet s'est fondé sur le motif tiré des impacts limités du projet sur l'environnement, essentiellement liés à la phase de travaux dont la durée n'excède pas une semaine. Or, d'une part, en dépit des contestations de la métropole dans ses écritures, le préfet a pris en compte la localisation du projet en cause au sein du périmètre d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « *herbier de posidonie de l'anse des Sablottes* », qui s'étend jusqu'au segment situé dans le prolongement de la plage de Sainte-Asile à l'ouest de la pointe de Marégau et en site inscrit protégé de la « *Plage de Marégau à Saint-Mandrier-sur-Mer* ». Il ressort des pièces du dossier, tout particulièrement de l'inventaire faunistique et floristique sous-marin dressé par la société Biotope, annexé à la demande présentée par la métropole, que les explorations sous-marines ont mis en évidence dans la Méditerranée, tout précisément dans la zone précitée, la présence d'herbiers de posidonie oceanica, espèce protégée, à cinquante mètres du rivage et à quelques mètres de profondeur jusqu'à quarante mètres ainsi que des mattes mortes, « *zones d'herbier avec des faisceaux ensablés, soit en majorité vivants, soit les faisceaux portant des feuilles mortes* ». Il est constant que, sur la plage elle-même, se forment des banquettes de feuilles mortes de *Posidonie* dont la métropole entend procéder au déplacement. De plus, il n'est pas contesté que la zone en litige recèle d'autres espèces protégées, la cymodocée, la grande nacre, l'oursin diadème et le grillon maritime. Par ailleurs, la métropole, ainsi que l'ont relevé les associations requérantes, confirme la présence de la Barbe de Jupiter, espèce végétale protégée dans les poches sablonneuses en sous-bois de la pinède dans le secteur ouest de la zone de plage.

10. D'autre part, tout d'abord, les auteurs de l'inventaire faunistique et floristique sous-marin annexé à la demande présentée par la métropole, relèvent l'effet du réensablement de la plage sur l'ensablement de certaines zones de l'herbier et la présence de mattes mortes récentes. Ils analysent ainsi le processus de mort de la posidonie *oceanica*, à croissance très lente, lorsque l'apport de sédiment, sur une épaisseur moyenne de 5-7 centimètres, résultant notamment d'un réensablement de plage, ne peut être compensé par la croissance des rhizomes. Dès lors, nonobstant les observations en défense portant d'une part sur le phénomène naturel de la rivière de retour, consistant en un retour des eaux de surface vers le large après avoir été poussées vers la côte par le vent, indépendamment des opérations anthropiques de rechargement en sable, et d'autre part sur l'objectif du projet, tenant à la lutte contre le phénomène de l'érosion marine et terrestre, l'apport artificiel de sable naturel et sable de carrière lavé est au nombre des causes de dégradation, voire de mortalité des herbiers de posidonie, en raison de sa dispersion dans l'eau, de l'augmentation de la turbidité de l'eau et de l'étouffement de l'espèce protégée. Ensuite, les banquettes de feuilles mortes de posidonie *oceanica*, formées sur la plage, en ce qu'elles sont l'habitat et la source de nutriment pour des espèces protégées telles que la posidonie elle-même et le grillon maritime, constituent un support de biodiversité. Leur déplacement tel que prévu par le projet en litige entraîne ainsi des effets potentiels sur le rôle qu'elles jouent. Dans ces conditions, alors qu'est constatée la poursuite de l'érosion de la plage en dépit d'opérations de rechargement en sable pour un volume supérieur à celui fixé, au cours des années 2019-2022, eu égard aux caractéristiques du projet en cause et à sa localisation, les incidences de celui-ci sur l'environnement présentent un caractère notable au sens et pour l'application de l'article L. 122-3-1 du code de l'environnement et de son annexe. Dès lors, en se fondant sur le motif tiré des impacts limités de ce projet sur l'environnement, essentiellement liés à la phase de travaux, pour dispenser la métropole Toulon Provence Méditerranée de réaliser une évaluation environnementale, le préfet a méconnu les objectifs et dispositions de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011, transposés à l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement et celui-ci .

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, que l'arrêté du 28 février 2022 par lequel le préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur a retiré la décision implicite prescrivant à la métropole Toulon Provence Méditerranée de procéder à une étude d'impact pour la réalisation de son projet de rechargement en sable de la plage de Sainte-Asile, et l'a dispensée de l'élaborer doit être annulé, ensemble la décision de rejet du recours gracieux formé par les associations requérantes le 7 juillet 2022.

Sur les frais liés à l'instance :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 700 euros au titre des frais exposés par les associations France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur et pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier et non compris dans les dépens, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, les mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la métropole Toulon Provence Méditerranée au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur du 28 février 2022 est annulé, ensemble la décision de rejet du recours gracieux formé par les associations requérantes du 7 juillet 2022.

Article 2 : L'Etat versera globalement à l'association France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur et à l'association pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier une somme de 1 700 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la métropole Toulon Provence Méditerranée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association France Nature Environnement Provence-Alpes Côte d'Azur, à l'association pour la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la presqu'île de Saint-Mandrier, à la métropole Toulon Provence Méditerranée et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de la région Provence-Alpes Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 27 mars 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Lopa Dufrenot, présidente,
Mme Niquet, première conseillère,
Mme Ollivaux, première conseillère,

Assistées de Mme Aras, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 mai 2025.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

J. Ollivaux

M. Lopa Dufrenot

La greffière,

Signé

M. Aras

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la greffière en chef,

La greffière.