

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 1902792

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION COLLECTIF DE DÉFENSE DU
LITTORAL 13**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Haasser
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 18 avril 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 mars 2019 et le 15 avril 2019, l'Association Collectif de défense du littoral 13 (ci-après le Collectif), représentée par Me Candon, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision, de l'exécution de l'arrêté du 19 novembre 2018, par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé à l'association Les Amis du musée subaquatique de Marseille (ci-après MSM) la concession d'utilisation des dépendances du domaine public maritime pour une durée de 15 ans, en vue de créer au large de l'anse des Catalans à Marseille, à 100 m du rivage, un musée subaquatique de 10 statues de 1.50 m de hauteur, en béton inerte, immergées sur des fonds de 5 m de profondeur et sur une superficie de 400 m² ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'association Les amis du MSM une somme de 600 euros, à verser par chacun à l'association requérante au titre des frais visés à l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Au plan de l'urgence, le Collectif soutient que le musée doit ouvrir le 8 juin 2019 à l'occasion de la journée mondiale de l'océan, les statues devant être déposées en mer courant mai. Ce musée porte atteinte à l'environnement marin, aux activités des plagistes et baigneurs et crée un risque considérable d'accidents. Ce projet ne répond à aucun intérêt général établi, qu'il soit artistique, pédagogique ou environnemental et son contenu reste en l'état du dossier indéterminé.

Au fond, le Collectif soutient :

- la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-1-4 du code général de la propriété des personnes publiques (ci-après CG3P) qui prescrit de réaliser des mesures suffisantes de publicité au cas où, comme en l'espèce, le projet intervient à la suite d'une manifestation spontanée ; cette obligation n'est pas identique à la publicité prévue à l'article R. 2124-5 du CG3P, exigeant la publication de deux avis dans deux journaux « avant

ouverture de l'instruction administrative prévue à l'article R 2124-6 », ladite publicité intervenant une fois que le dossier de demande est déposé en préfecture et étant nécessairement postérieure à la première publicité ;

- la méconnaissance de l'article L. 122-1-II du code de l'environnement exigeant une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale, au motif que « l'autorité environnementale » (le préfet de région) ayant pris par l'arrêté du 9 août 2017 la décision de dispenser le projet d'une telle étude ne possédait pas la garantie d'indépendance suffisante avec l'autorité décisionnaire (le préfet des Bouches-du-Rhône). D'autant qu'une étude d'impact était bien nécessaire, au regard des effets du projet : effets environnementaux de la présence d'environ 300 plongeurs par jour, artificialisation de 400 m² de sol marin, biocénose marine endommagée, allées et venues de nombreux bateaux type Zodiac entre la concession de plage demandée et le site, risques pour les nageurs et la stabilité des statues en cas de forte houle. Ainsi, l'arrêté du 9 août 2017 qui dispense le projet de toute étude d'impact est lui-même illégal ;

- la violation de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : l'enquête publique, prescrite par l'article L. 2124-3 du CG3P, doit selon les dispositions de l'article R. 2124-7 du même code, « être menée dans les formes prévues par les articles R. 123-2 à R. 123-27 du code de l'environnement », et comporter, selon l'article R. 123-8 de ce code, « une note de présentation précisant...les caractéristiques du projet...et un résumé des principales raisons pour lesquelles ...le projet a été retenu ». Or, cette note fait défaut dans le dossier soumis à enquête, qui se borne à annoncer 10 statues de dimensions déterminées, dont le but est diversifié : sportif, ludique, culturel, écologique... et ne comporte que des photographies de statues prises en d'autres lieux, dont l'auteur annoncé s'est ensuite retiré du projet, le public ignorant en conséquence de quoi sera finalement constitué le musée et restant dans l'incapacité de donner un avis éclairé ;

- la violation des articles R. 2124-1 et L. 2124-1 du CG3P, le musée ne respectant pas « la vocation des zones concernées », allant à l'encontre de la « préservation des sites du littoral » et n'étant pas compatible avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévu aux articles L 219-9 à L 219-18 du code de l'environnement, selon lesquels « l'autorité administrative prend toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 ». Or le musée va porter atteinte aux activités de plage et baignade, à la sécurité des plongeurs et à la préservation de l'environnement de la zone ;

- l'incompatibilité avec le plan d'action pour le milieu marin de la sous-région « Méditerranée occidentale », en ses objectifs A1 (préserver les zones de fonctionnalité pour la faune marine) et A5 (limiter l'artificialisation de l'espace littoral) et le non-respect de la « stratégie récifs » visant à reconstituer les biocénoses marines, la colonisation des statues par les espèces étant rien moins qu'assurée ;

- l'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la concession a été accordée sans mise en concurrence de projets, sans connaissance de son contenu artistique et sans l'assurance que le MSM dispose du savoir-faire et des garanties financières suffisantes pour mener le projet à terme, étant observé que le budget envisagé est de 320 000 euros alors que la Ville de Marseille a récemment annulé la subvention de 100 000 euros initialement accordée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2019, le préfet des Bouches-du-Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'il n'y a pas urgence à statuer, ni le calendrier d'installation des statues, ni les conditions financières de leur dépose, ni l'atteinte à l'environnement, qui n'est étayée d'aucune étude ou document, ni les conditions de sécurité, qui sont de la compétence exclusive

du maire dans la bande des 300 m, ne suffisant à créer une atteinte grave à un intérêt public ou aux intérêts de l'association requérante.

Il soutient également que le CG3P ne prévoit aucune obligation de mise en concurrence pour les concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, l'affectation à l'usage du public suffisant à justifier ce projet au regard de l'article R. 2124-1 du CG3P. En outre, les mesures de publicité prévues à l'article R. 2124-5 du CG3P ont bien été respectées.

Au fond, le préfet soutient que :

- le moyen visant la violation de l'article L. 2122-1-4 du CG3P manque en fait dès lors que les mesures de publicité prévues par l'article R. 2124-5 de ce code ont été effectuées ;
- la séparation fonctionnelle entre l'autorité accordant l'autorisation et l'autorité chargée de donner un avis environnemental a bien été respectée dès lors que la DDTM et la DREAL ne sont pas sous la même autorité, le préfet des Bouches du Rhône d'un côté et le préfet de région de l'autre côté. L'article L. 122-1-II du code de l'environnement tel qu'interprété par le Conseil d'Etat dans sa décision du 6 décembre 2017 FNE a été respecté ;
- l'arrêté du préfet de région du 9 août 2017 n'est pas illégal au regard des moyens soulevés à son encontre, s'agissant tant des trajets des plongeurs (dont le nombre est surestimé), des effets sur le sol marin (emprise des socles limitée à 23 m²), des effets des déplacements des engins à moteur (interdits dans ce secteur), de la concession d'une partie de la plage (étrangère à la concession attaquée) ou des risques en cas de forte houle (non étayés) ;
- l'article R. 123-8 du code de l'environnement n'a pas été méconnu car seul est applicable le CG3P, et « le dossier présenté à l'enquête publique comportait bien les éléments prévus à l'article R. 2124-2 du CG3P » ;
- la méconnaissance alléguée de l'article R. 2124-1 du CG3P recommandant de tenir compte de la vocation des zones concernées et des impératifs de préservation des sites et paysages manque en fait car l'article cité prévoit d'autres utilisations des espaces marins (cultures marines et titres miniers) et car la vocation de la zone n'est pas entravée par le projet, qui vise notamment à sensibiliser au milieu marin ;
- les objectifs A1 et A5 du plan d'action Méditerranée occidentale (PAMO) ne sont pas ignorés dès lors que l'impact du projet sur les petits fonds n'est pas effectif compte tenu de la nature même du projet et de sa localisation, et il n'est pas réaliste d'affirmer que 10 statues immergées, d'une hauteur de 1.50 m, iront artificialiser le littoral ;
- enfin, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être tirée de l'absence de mise en concurrence, du défaut de savoir-faire et de compétence de l'association MSM, de l'absence de garanties financières du demandeur, et de l'imprécision du projet artistique, tous éléments sans lien avec la concession.

Par un mémoire en intervention enregistré le 12 avril 2019, l'Association les Amis du musée subaquatique de Marseille, représentée par Me Maillet, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du Collectif de la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association MSM soulève l'irrecevabilité de la requête au motif que les statuts du Collectif ne désignent aucun organe susceptible de le représenter en justice.

Elle soutient qu'il n'y a pas urgence à statuer en l'absence d'arguments propres à créer une urgence : il n'en est ainsi ni du coût du retrait des statues, ni de l'atteinte à l'environnement marin par la sur-fréquentation du site et aux activités des plagistes, ni du manque de sécurité, ni

de l'absence de mise en concurrence préalable ni de l'absence d'intérêt général artistique, pédagogique ou environnemental du projet.

Au fond, l'association MSM soutient que :

- les formalités de publicité exigées sont celles de l'article R. 2124-5 du CG3P et ont été exécutées par deux insertions dans les journaux La Provence et La Marseillaise du 6 juillet 2017 ;
- l'arrêté du 9 août 2017 dispensant le projet d'étude d'impact n'est pas illégal pour avoir été pris par une autorité identique à celle compétente pour délivrer la concession dès lors que la séparation fonctionnelle est respectée ;
- aucun des arguments présentés n'est de nature à justifier que le projet devait être soumis à étude d'impact ;
- le dossier d'enquête publique déposé n'est pas incomplet car il comporte tous les documents exigés par l'article R. 2124-7 et R. 2124-2 du CG3P ;
- les articles L. 2124-1 et R. 2124-1 du même code ne sont pas méconnus pour les mêmes raisons que celles développées pour justifier l'urgence ;
- les objectifs du PAMO sont respectés ainsi qu'il ressort du dossier déposé au titre de la loi sur l'eau ;
- aucune erreur manifeste d'appréciation ne résulte du dossier, notamment au regard des garanties financières, requises par la convention signée, dont l'article 1.4.3. impose la preuve avant les travaux d'immersion. Enfin, des démarches d'assurance ont été initiées avec la Sté AXA France.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 16 mars 2019 sous le numéro 1902446 par laquelle l'Association Collectif de défense du littoral 13 demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Haasser pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 15 avril à 10h en présence de M. Giraud, greffier d'audience, Mme Haasser a lu son rapport et entendu :

- Me Mery substituant Me Candon pour le Collectif,
- Me Maillet et M. Lacanaud pour le MSM,
- M. Shearer pour le préfet des Bouches-du-Rhône.

L'instruction a été prolongée jusqu'au lundi 15 avril 2019 à 17h.

Des pièces complémentaires ont été produites pour le MSM le 15 avril 2019 à 14H30 et à 15H29 (identiques à celles de 14H30).

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* ». Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique. (...)* ». Enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

Sur l'intervention de l'association « Les amis du musée subaquatique de Marseille » :

2. Eu égard à son objet, l'association « Les amis du musée subaquatique de Marseille » a intérêt au maintien de la décision attaquée. Son intervention en défense est, par suite, recevable.

Sur l'urgence :

3. Le calendrier prévu pour l'immersion des statues, laquelle doit se dérouler en mai 2019, et l'ouverture au public du musée subaquatique, prévue pour le 8 juin 2019, justifient l'urgence à statuer sur la requête présentée par le Collectif de défense du littoral 13, valablement représenté par son président selon l'article 9 de ses statuts, produits au dossier, qui s'oppose à ce projet.

Sur l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

4. En l'état de l'instruction et compte tenu, notamment, des explications apportées à l'audience, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-1-4 du CG3P est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. En effet, l'article L. 2122-1-4, créé par l'article 3 de l'Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 et entré en vigueur le 1er juillet 2017, précise : « *Lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L. 2122-1 intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente.* ». Il ressort de l'arrêté du préfet de région du 9 août 2017 que le deuxième dossier de demande de concession a été reçu en préfecture le 11 juillet 2017. Les dispositions précitées lui sont donc applicables, de sorte que l'autorisation de concession devait donner lieu à une publicité spécifique dès juillet 2017. L'association MSM produit au dossier plusieurs avis d'insertion dans la presse quotidienne. Toutefois les deux avis publiés dans La Provence et La Marseillaise le 6 juillet 2017, soit antérieurement au dépôt du deuxième dossier de demande, ne peuvent viser que la première demande de concession, déposée le 24 octobre 2016 et ayant donné lieu à l'autorisation du préfet du 26 novembre 2016, retirée par la suite. En outre, ces avis visent les articles R. 2124-1 à R. 2124-12 du CG3P et non

l'article L 2122-1-4, se bornent à porter à la connaissance du public la demande de concession déposée et ne sollicitent aucune « autre manifestation d'intérêt concurrente ». Les avis publiés les 20 et 23 janvier 2017 concernent également le site initial, ainsi qu'il a été ajouté en manuscrit sur les factures. Les avis du 27 avril 2018 s'en tiennent à annoncer l'enquête publique, enfin l'avis du 17 janvier 2019 ne fait qu'annoncer l'émission par le préfet de l'arrêté du 19 novembre 2018 autorisant la concession. Il suit de là qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2122-1-4 du CG3P apparaît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

5. Par ailleurs, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement est également de nature à faire naître un autre doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. En effet, l'article R.2124-7 du CG3P énonce : « *Le projet fait l'objet, préalablement à son approbation, d'une enquête publique menée dans les formes prévues par les articles R. 123-2 à R. 123-27 du code de l'environnement. Le dossier soumis à l'enquête comprend obligatoirement :*

1° Le projet de convention ;

2° Les pièces énumérées à l'article R. 2124-2 du présent code ;

3° L'avis du préfet maritime ou du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer ;

4° Les avis recueillis lors de l'instruction administrative ;

5° L'avis du service gestionnaire du domaine public maritime qui a clos l'instruction administrative. A l'issue de l'enquête publique, la convention est approuvée par arrêté du préfet. En cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le préfet peut néanmoins approuver la convention par arrêté motivé. Dans le cas où le projet intéresse plusieurs départements, la convention est approuvée par arrêté conjoint des préfets intéressés. Le préfet adresse copie de la convention au directeur départemental des finances publiques ».

6. L'article R. 123-8 du code de l'environnement énumère parmi les pièces à fournir au dossier d'enquête publique, au point 2°, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet et un résumé des principales raisons pour lesquelles du point de vue de l'environnement le projet a été retenu. Or les informations contenues dans les autres pièces présentées au préfet sont trop imprécises et lacunaires sur le contenu du musée, son intérêt général réel, son ou ses auteurs à la suite, notamment, de la défection du sculpteur prévu initialement, de sorte que le public n'a pu donner un avis éclairé sur le projet, qui aurait été plus pertinent en présence d'une note de présentation. Ce deuxième moyen apparaît ainsi, également, propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

7. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône du 19 novembre 2018 accordant à l'association des amis du MSM la concession d'utilisation du domaine public maritime.

Sur le frais relatifs au litige :

8. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que 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 ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée, et peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

9. Ces dispositions font obstacle aux conclusions de l'Association Les amis du MSM, qui n'a pas la qualité de partie à la présente instance, dirigées contre l'Association Collectif de défense du littoral 13 qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 600 euros, à verser à l'Association collectif de défense du littoral 13 en application de ces dispositions.

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention de l'Association Les amis du musée subaquatique de Marseille est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 19 novembre 2018 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé une concession d'utilisation du domaine public maritime au bénéfice de l'Association Les amis du musée subaquatique de Marseille, est suspendue.

Article 3 : Le préfet des Bouches-du-Rhône versera à l'Association collectif de défense du littoral 13 la somme de 600 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions présentées par l'Association Les amis du musée subaquatique de Marseille au titre de son intervention dans la procédure est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association collectif de défense du littoral 13, au préfet des Bouches du Rhône et à l'Association Les amis du musée subaquatique de Marseille.

Fait à Marseille, le 18 avril 2019.

Le juge des référés,

signé

A. HAASSER

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône en ce qui le concerne et à tous huissiers 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,

P/ Le greffier en chef,