

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA RÉUNION**

cj

N° 2500173

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION « AGENCE DE RECHERCHE
POUR LA BIODIVERSITÉ DE LA RÉUNION »
(ARBRE) et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Aebischer
Juge des référés

Le juge des référés du Tribunal administratif

Ordonnance du 18 mars 2025

de La Réunion,

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 5 février 2025 sous le n° 2500173 et des mémoires enregistrés les 11 février, 3 mars et 7 mars 2025, les associations « Agence de recherche pour la biodiversité de la Réunion » (ARBRE), « Vivre activement pour garder un environnement sain » (VAGUES), « Le Taille-Vent », « Do Moun La Plaine », « Tran'Sphère Environnement », « Attac Réunion » et « Vie Océane », ainsi que M. A., tous représentés par Me Karjania et Me Martinez, avocats, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 9 décembre 2024 portant autorisation environnementale pour l'extension du bassin de baignade de Grande-Anse à Petite-Ile ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de la commune de Petite-Ile une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- la requête est recevable, notamment en ce qui concerne l'intérêt à agir ;

N° 2500173

- l'urgence est constituée eu égard à la gravité et à l'imminence des atteintes à l'environnement et à l'absence d'un intérêt public qui justifierait l'exécution immédiate de l'arrêté ;

- l'arrêté est insuffisamment motivé, notamment sur la question de la dérogation « espèces protégées » ;

- l'enquête publique n'a pas donné lieu à des mesures de publicité suffisantes ;

- il y a lieu de constater l'incomplétude, en l'absence d'une dérogation « espèces protégées » et de l'avis de la CDPENAF, des dossiers d'autorisation environnementale et d'enquête publique ;

- l'étude d'impact était insuffisante sur le volet « biodiversité marine », s'agissant des inventaires de l'état initial, de la description des incidences notables du projet, de la présentation des mesures de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) ;

- l'étude d'impact était également insuffisante sur le volet « biodiversité terrestre », s'agissant des inventaires de l'état initial, des incidences notables du projet et de la séquence ERC ;

- l'insuffisance de l'étude d'impact doit enfin être constatée en ce qui concerne l'analyse des solutions de substitution et la description des coûts des mesures ERC ;

- l'autorisation environnementale est délivrée en méconnaissance des articles L. 181-3, L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, dès lors que le projet porte gravement atteinte à la biodiversité marine, caractérisée en l'espèce par 47 espèces de coraux, outre 72 espèces de poissons, 88 espèces de mollusques et plusieurs autres espèces marines telles que la tortue verte, le grand dauphin indo-pacifique et la baleine à bosse ; aucune mesure de compensation n'a été prescrite ; le principe de précaution a été méconnu ; une perte nette de biodiversité doit être constatée ;

- le projet méconnaît la directive 2008/56/CE dite DCSSM et les articles L. 219-7, L. 219-8 et R. 219-2 du code de l'environnement, ainsi que le plan national d'action pour la protection des récifs coralliens des outre-mer institué le 9 décembre 2019 en application de l'article 113 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, qui édicte un objectif de protection de 100 % des récifs coralliens en 2025 ;

- les dispositions de l'article L. 163-1 du code de l'environnement selon lesquelles le projet ne peut être autorisé si les atteintes à la diversité ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisantes ont été méconnues ;

- en méconnaissance des dispositions de l'article 12 de la directive Habitats 92/43/CE du 21 mai 1992 et de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, l'autorisation a été délivrée sans qu'ait été demandée et accordée une dérogation pour les espèces protégées, impactées par le projet, que sont la tortue verte, le grand dauphin indo-pacifique, la baleine à bosse et le gecko vert de Manapany.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28 février et 6 mars 2025, la commune de Petite-Ile, représentée par Me Becquevort et Me Maillot, avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute d'intérêt à agir, en tant qu'elle émane de M. A. et des associations autres que « Vie Océane » et ARBRE ;

N° 2500173

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il n'est pas porté une atteinte grave et immédiate à l'environnement et que le projet, qui deviendrait anormalement onéreux en cas de retard d'exécution, présente un intérêt public déterminant en ce qu'il permet de préserver la sécurité, notamment à l'égard du risque requin, favorise l'apprentissage de la natation et l'accès aux loisirs, et améliore l'accessibilité pour les personnes handicapées ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés, ni même opérants s'agissant de l'invocation du plan national d'action pour la protection des récifs coralliens.

Par un mémoire en défense enregistré le 1^{er} mars 2025, le préfet de La Réunion conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il n'est pas porté une atteinte grave et immédiate à l'environnement ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés, ni même opérants s'agissant de l'invocation du plan national d'action pour la protection des récifs coralliens.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu a requête enregistrée le 5 février 2025 sous le n° 2500172 par laquelle il est demandé l'annulation de l'arrêté préfectoral susmentionné ;

Vu la décision du président du tribunal désignant M. Aebischer, vice-président, en qualité de juge des référés.

Vu :

- la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 dite « directive cadre stratégie pour le milieu marin » ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- 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 du 7 mars 2025 à 9 heures :

- le rapport de M. Aebischer, juge des référés ;

N° 2500173

- les observations de Me Karjania, avocat des requérants, qui confirme les conclusions et moyens du référé ;
- les observations de Mme Pannetier, représentant le préfet de La Réunion, qui confirme les écritures en défense de celui-ci ;
- les observations de Me Maillot et Me Sebert, pour la commune de Petite-Ile, qui confirment les écritures en défense de celle-ci.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

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 (...)* ».

2. Par la présente requête, les associations « Agence de recherche pour la biodiversité de la Réunion » (ARBRE), « Vivre activement pour garder un environnement sain » (VAGUES), « Le Taille-Vent », « Do Moun La Plaine », « Tran'Sphère Environnement », « Attac Réunion » et « Vie Océane », ainsi que M. A., demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions précitées, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 9 décembre 2024 par laquelle le préfet de La Réunion, sur la demande de la commune de Petite-Ile, a délivré une autorisation environnementale pour l'extension du bassin de baignade de Grande-Anse.

Sur la recevabilité :

3. Si la commune de Petite-Ile soutient à juste titre que les associations « Le Taille-Vent », « Do Moun La Plaine », « Tran'Sphère Environnement » et « Attac Réunion » justifient insuffisamment de leur intérêt à agir, il ressort des pièces du dossier que les associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane justifient quant à elles, compte tenu de leur objet statutaire, d'un intérêt suffisant à agir à l'encontre de l'autorisation environnementale litigieuse.

4. De même, M. A. tient de sa qualité d'habitant et contribuable de la communauté d'agglomération concernée par le projet en cause, qui représente un coût de plus de 5 millions d'euros, un intérêt à agir suffisant.

5. Ainsi, la requête est recevable en tant qu'elle émane des associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane et de M. A..

N° 2500173

Sur les moyens propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

6. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « I. – *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins (...) les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. (...) / II. – Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer (...) sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (...). Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : / 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptables ; / 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité (...); à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ; / Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre à un gain de biodiversité (...)* ».

7. Aux termes de l'article L. 122-1-1 : « I. – *L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à autorisation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public (...). / La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites (...)* ». Selon, l'article L. 122-3, le contenu de l'étude d'impact « *comprend au minimum : / a) Une description du projet (...)/ b) Une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ; / c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites ; / d) Une description des solutions de substitution raisonnables (...)* ».

8. L'article L. 163-1 dispose, en son deuxième alinéa : « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état* ».

9. Aux termes de l'article L. 219-7 : « *Le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général. / La protection et la préservation du milieu marin visent à : / 1° Eviter la détérioration du milieu marin (...)/ 3° Appliquer à la gestion des activités humaines une approche fondée sur les écosystèmes, permettant de garantir que la pression collective*

N° 2500173

résultant de ces activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique du milieu marin et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise, tout en permettant l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir ». Aux termes de l'article L. 219-9 : « I. – L'autorité administrative prend toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. / Pour chaque région marine (...) l'autorité administrative élabore et met en œuvre, après mise à disposition du public, un plan d'action pour le milieu marin (...) ».

10. Enfin, aux termes de l'article 113 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages : « *Pour stopper la perte de la biodiversité en outre-mer et préserver son rôle en faveur de l'adaptation des territoires au changement climatique, l'Etat se fixe comme objectifs, avec l'appui de ses établissements publics sous tutelle et en concertation avec les collectivités territoriales concernées : / (...) 2° D'élaborer, dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens et sur la base de l'état de santé des récifs coralliens et des écosystèmes associés réalisé tous les cinq ans, un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021 (...) ».* Elaboré par le comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens institué par les articles D. 213-84 et suivants du code de l'environnement et adopté le 9 décembre 2019, l'actuel plan d'actions pour la protection des récifs coralliens des outre-mer français énonce à présent un objectif de protection de 100 % des récifs coralliens.

11. Il est constant que le projet d'aménagement conçu par la commune de Petite-Ile sur le site de la plage de Grande-Anse, où la baignade est interdite depuis une dizaine d'années, consiste principalement, à travers l'opération visée par l'autorisation environnementale litigieuse, à créer un important bassin de baignade de 6 400 m² créé par extension du bassin d'origine de 3 500 m² au moyen d'enrochements réalisés en mer en direction de l'ouest. Il est également constant que lesdits enrochements impliqueront la destruction directe de 114 m² de coraux parmi les 451 m² de coraux existants dans l'emprise du projet de bassin, lesquels représentent 47 espèces différentes et se caractérisent par un intérêt considérable au niveau de la biodiversité. Il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que l'atteinte à la biodiversité subie par le site du fait de cette réduction du récif corallien, qui n'est pas minime, puisse être regardée comme non constitutive d'une perte nette de biodiversité par l'effet de mesures de compensation qui auraient été élaborées de manière pertinente. A cet égard, il n'a pas été démontré, par le contenu de l'étude d'impact, ni à l'occasion des réponses apportées par la commune aux interrogations exprimées par l'autorité environnementale, ni à la faveur des prescriptions émises par le préfet dans son arrêté sur la question de la protection du récif corallien, lesquelles se limitent à des mesures d'inventaire complémentaire, de transplantation du corail à titre expérimental et de suivi par un comité technique, sans que lesdites mesures n'aient été définies de telle manière qu'une obligation d'interruption du chantier pèse sur le maître d'ouvrage en cas de résultats non satisfaisants, que l'atteinte au récif corallien puisse être compensée par un dispositif propre à assurer sa régénération.

12. Il résulte de ce qui précède que les moyens soulevés par les requérants, tirés de l'incompatibilité de l'opération avec les objectifs fixés par les dispositions citées aux points 6 à 10 en ce qui concerne la protection du récif corallien, sont de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral portant autorisation environnementale.

N° 2500173

Sur la condition d'urgence :

13. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de façon suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

14. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus au point 11 que l'exécution de l'autorisation environnementale litigieuse, qui tend à valider un projet d'aménagement susceptible de se traduire à brève échéance, dans sa conception actuelle, par des atteintes à l'environnement significatives et irrémédiables, serait de nature à apporter une atteinte grave et immédiate aux intérêts, qui se rattachent d'ailleurs à un intérêt public, qu'entendent défendre les associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane et M. A..

15. En l'espèce, l'intérêt public invoqué par la commune de Petite-Ile en ses diverses composantes, qu'il s'agisse du risque d'un surcoût important en cas d'exécution différée, de l'objectif d'une sécurité renforcée, notamment à l'égard du risque requin, de l'intérêt de l'opération pour promouvoir l'apprentissage de la natation et développer l'accès aux loisirs, ou du souci de favoriser l'accessibilité du site pour les personnes handicapées, est insuffisamment caractérisé et ne permet pas de faire échec à l'urgence qui s'attache à la suspension d'exécution pour les raisons évoquées au point 14.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane et M. A. sont fondés à demander la suspension d'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 9 décembre 2024 portant autorisation environnementale pour l'extension du bassin de baignade de Grande-Anse.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme globale de 1 500 euros à verser aux associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane et à M. A. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

18. Partie perdante dans la présente instance, la commune de Petite-Ile ne peut qu'être déboutée de sa demande relative aux frais qu'elle a exposés pour sa défense.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 9 décembre 2024 portant autorisation environnementale pour l'extension du bassin de baignade de Grande-Anse est suspendue.

Article 2 : L'Etat versera aux associations ARBRE, VAGUES et Vie Océane et à M. A. une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

N° 2500173

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Petite-Ile au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Agence de recherche pour la biodiversité de la Réunion » (ARBRE), « Vivre activement pour garder un environnement sain » (VAGUES), « Le Taille-Vent », « Do Moun La Plaine », « Tran'Sphère Environnement », « Attac Réunion » et « Vie Océane », à M. A., à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et à la commune de Petite-Ile.

Copie en sera transmise, pour information, au préfet de La Réunion et à la SPL Maraiïna.

Fait à Saint-Denis, le 18 mars 2025.