

N°2201938

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**GROUPEMENT DES EXPLOITANTS DE
CARRIÈRES DU DÉPARTEMENT DE LA LOIRE
ET AUTRES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul Gasnier
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

2^e chambre

Mme Armelle Best-De Gand
Rapporteuse publique

Audience du 28 novembre 2024
Décision du 16 décembre 2024

27-05-05
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 3 juin 2022 et le 5 juin 2024, le Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire, la société Carrières de la Loire Delage, la société Carrières Richard, la société Thomas Granulats, la société Sagra, la société Carrières Thomas, la société Naulin SA, la société Carrières Vial et la société Établissements Chiaverina, représentés par Me Pennaforte, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la disposition 1F-2 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin (SDAGE) Loire-Bretagne 2022-2027 approuvé par la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne par arrêté du 18 mars 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'État le versement d'une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la disposition 1F-2 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2022-2027 est entachée d'erreur de droit au regard de l'article L. 212-1 du code de l'environnement en ce qu'en fixant des quotas en termes de volumes de matières à extraire, elle institue une règle prescriptive et non une orientation ;

- disposition 1F-2 est entachée d'erreur de droit en ce que le SDAGE n'est pas habilité à fixer des orientations applicables aux carrières, lesquelles ne constituent pas des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau au sens du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;

- la disposition 1F-2 est entachée d'erreur de droit en ce que seul le schéma régional des carrières (SRC) peut fixer des orientations applicables aux carrières, et non le SDAGE ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle n'est pas justifiée par des considérations environnementales alors que les carrières alluvionnaires contribuent au contraire à limiter les risques d'inondation, à apporter des bénéfices en termes de biodiversité et à réduire la charge de nitrates présente dans les eaux ;
- l'évaluation environnementale du SDAGE est entachée d'insuffisance et entraîne l'illégalité de la disposition 1F-2 en ce que, d'une part, elle n'évalue pas les effets de la mesure contestée, qui était déjà appliquée depuis plus de 10 ans et, d'autre part, elle ne justifie pas de l'opportunité de prévoir une telle mesure, tant dans son principe que dans son taux, notamment au regard des incidences sur l'environnement de l'activité d'extraction de granulats alluvionnaires.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 février 2024 et le 2 septembre 2024, la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- il n'est pas établi que M. Laurent Thomas serait le président du groupement des carriers de la Loire de sorte qu'il ne justifie pas de sa qualité pour agir ;
- il n'est pas établi que les représentants des sociétés Carrières de la Loire Delage, Carrières Richard, Thomas Granulats, Sagra, Carrières Thomas, Naulin SA, Carrières Vial et Établissements Chiaverina, mentionnés dans la requête, avaient bien qualité pour agir au nom de chacune de ces sociétés ;
- le Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire et les autres sociétés requérantes ne justifient pas d'un intérêt pour agir ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 16 septembre 2024, la clôture d'instruction a été fixée le 4 octobre 2024.

Un mémoire présenté par le Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire et autres a été enregistré le 31 octobre 2024 et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce
- 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 M. Gasnier, rapporteur,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- les observations de Me de Premorel, représentant les requérants,
- et les observations de M. Vernier, représentant la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 18 mars 2022, la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne, a approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 et le programme pluriannuel de mesures qui y est associé. Le Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire et les autres sociétés requérantes demandent l'annulation de la disposition 1F-2 de ce document.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 10 des statuts du syndicat requérant : « (...) *2. Le président représente seul le syndicat dans tous les actes de la vie civile et est investi de tout pouvoir à cet effet. (...) Il a qualité pour agir en justice au nom du syndicat, tant en demande qu'en défense et représente le Syndicat à l'égard des tiers (...)* ». En l'espèce, si la préfète conteste la qualité de président du syndicat requérant de M. Laurent Thomas, il ressort des pièces du dossier et notamment du procès-verbal d'assemblée générale du 5 juillet 2021, produit par le syndicat requérant, que M. Thomas est bien président de ce syndicat. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir du représentant du Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire doit être écartée.

3. En deuxième lieu, en vertu de l'article 3 des statuts du Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire, ce syndicat est notamment chargé de « *la défense des intérêts professionnels de ses membres* », lesquels constituent, selon l'article 7 de ces statuts, des entreprises exerçant la profession de producteurs de granulats dans le département de la Loire. Eu égard à l'effet de la disposition 1F-2 du SDAGE contestée, laquelle a pour objet de restreindre l'activité professionnelle des producteurs de granulats en fixant des quotas départementaux, et au ressort géographique du document de planification attaqué, lequel couvre le département de la Loire, la demande d'annulation du syndicat requérant est en lien direct avec son objet statutaire, lequel est suffisamment précis au regard tant des intérêts qu'il défend que de son ressort géographique. Par suite, le Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire justifie d'un intérêt suffisamment direct et certain lui donnant qualité pour demander l'annulation de la disposition 1F-2 approuvée par l'arrêté en litige.

4. En troisième lieu, aux termes du I de l'article L. 225-56 du code de commerce, également rendu applicable aux sociétés par actions simplifiées (SAS) par l'article L. 227-1 du même code : « *I. - Le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société. Il exerce ces pouvoirs dans la limite de l'objet social et sous réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au conseil d'administration. / Il représente la société dans ses rapports avec les tiers (...)* ». Aux termes de l'article L. 223-18 du même code applicable aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) : « (...) *Dans les rapports avec les tiers, le gérant est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société, sous réserve des pouvoirs que la loi attribue expressément aux associés (...)* ».

5. Il résulte des dispositions précitées que le président-directeur général, ainsi que les directeurs généraux délégués, s'agissant d'une SA ou d'une SAS, et le gérant, s'agissant d'une SARL, sont investis des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société et représentent la société dans ses rapports avec les tiers si bien que ces personnes ont de plein droit qualité pour agir en justice au nom de la société.

6. La préfète de la région Centre-Val de Loire fait valoir en défense qu'il n'est pas justifié que l'identité des personnes dénommées dans la requête comme les représentant légaux des sociétés Carrières de la Loire Delage, Carrières Richard, Thomas Granulats, Carrières Thomas, Naulin SA, Sagra, Carrières Vial et Établissements Chiaverina, ont qualité pour les représenter dans la présente instance.

7. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que les noms et prénoms des représentants des sociétés Carrières Richard, Thomas Granulats, Carrières Thomas, Naulin SA, Carrières Vial et Établissements Chiaverina, qui constituent soit des SA, soit des SAS, soit des SARL, mentionnés dans la requête, correspondent aux noms et prénoms des personnes habilitées à ester en justice tels qu'indiqués dans les extraits Kbis produits à l'instance. Il ressort en outre des pièces du dossier que la présidence de la société Carrières de la Loire Delage est assurée par la société de participation Chaux, dont l'extrait Kbis produit à l'instance indique que M. Ludovic Chaux, représentant dénommé dans la requête, est le président du directoire. Il en résulte que les représentants légaux des sociétés précitées avaient bien qualité pour agir.

8. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment pas des extraits Kbis produits à l'instance, que M. Florian Jeannetti, dont l'identité est mentionnée dans la requête, aurait été habilité à ester en justice au nom de la société Sagra. Dès lors, la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne est fondée à soutenir que la requête est irrecevable en ce qui concerne seulement cette société.

9. En dernier lieu, les sociétés Carrières de la Loire Delage, Carrières Richard, Thomas Granulats, Carrières Thomas, Naulin SA, Carrières Vial et Établissements Chiaverina, justifient toutes, eu égard à leur activité d'exploitants de carrières attestées par les extraits Kbis produits à l'instance et à l'objet de la disposition du SDAGE contestée, d'un intérêt suffisamment direct et certain leur donnant qualité pour demander l'annulation de la disposition 1F-2 approuvée par l'arrêté en litige.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête est recevable sauf en ce qu'elle émane de la société Sagra, laquelle n'a pas justifié de la qualité pour agir de son représentant.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la disposition 1F-2 du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable au litige :

11. D'une part, aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : « (...) III. – Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1 (...) / IV. – Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : (...) 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; (...) / IX. – Le schéma directeur détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique adoptés mentionnés à l'article L. 371-3 ou les schémas

régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionnés à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées aux IV à VII. (...) / XI. – Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. (...) ».

12. Il résulte de ces dispositions que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) doit se borner à fixer des orientations et des objectifs, ces derniers pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative. Si le SDAGE peut, à ce titre, contenir des mesures précises permettant de mettre en œuvre les orientations fondamentales et d'atteindre les objectifs du schéma, y compris sur seulement une partie du bassin hydrographique, se traduisant notamment par des règles de fond avec lesquelles les autres documents et décisions intervenant dans le domaine de l'eau doivent être compatibles, il ne peut instaurer des prescriptions telles qu'elles induiraient un rapport de conformité entre ce schéma d'une part et ces documents et décisions d'autre part.

En ce qui concerne le bien-fondé de la requête :

13. La disposition 1F-2 du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027 énonce : « *L'objectif de réduction des extractions de granulats est de 4 % par an, mesurée par rapport aux arrêtés d'autorisation en cours à l'échelle de la région. Pour mettre en œuvre cet objectif, des quotas annuels d'extraction diminués progressivement d'une année à l'autre sont fixés au niveau régional. Deux indices sont ainsi définis : - un indice granulats autorisés année n dans la région : « IGA r » correspondant à la somme des tonnages annuels maximum autorisés de chacun des arrêtés de carrières de granulats alluvionnaires en vigueur l'année n au sein de la région. Cet indice est mis à jour le 1er janvier de chaque année, / - un indice granulats autorisables année n dans la région : « IGAB r » correspondant au tonnage annuel autorisable l'année n au sein de la région Cet indice est calculé, pour l'année n, sur la base du tonnage annuel autorisable l'année précédente (IGAB r (n-1)) diminué de 4 % [selon la formule suivante :] $IGAB r (n) = IGAB r (n-1) \times 0,96$ ».*

14. La disposition 1F-2 poursuit : « *Les mêmes indices sont calculés dans chaque département (IGA d, IGAB d) et l'objectif de décroissance est suivi à l'échelle départementale. Pour mettre en œuvre cet objectif, sauf exception, chaque préfet de département s'assure, à la signature de l'acte statuant sur la demande, que l'autorisation qu'il accorde respecte le taux de décroissance dans son département. Les autorisations de carrières de granulats ou les renouvellements d'autorisation (pour les carrières situées en dehors de l'espace de mobilité) ne pourront être délivrées que lorsque : $IGA d$ (à la signature de l'acte, année n) + Tonnage annuel maximum demandé < $IGAB d$ (1^{er} janvier, année n) / Des quotas départementaux dérogeant à la règle peuvent être accordés pour des raisons économiques, stratégiques ou de difficultés avérées d'approvisionnement du territoire, en l'absence de solution alternative satisfaisantes localement. Le respect de l'objectif de décroissance s'apprécie à l'échelle régionale, ou à l'échelle d'un bassin d'approvisionnement éventuellement situé sur plusieurs régions. Les observatoires des matériaux de carrières concernés (disposition 1F-3) peuvent utilement être consultés sur l'opportunité d'accorder de telles dérogations ».*

15. Les requérants font grief à cette disposition de prévoir, non pas des orientations mais des dispositions prescriptives excédant ce qui est admis par l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

16. Il ressort de ces dispositions que la mise en œuvre de l'objectif de diminution de 4% par an des extractions de granulats alluvionnaires est assurée par la fixation de quotas annuels au niveau régional. Ce quota de granulats autorisable est déterminé sur la base d'un indice intitulé « IGAB r (n) » et est fixé initialement en fonction de la somme des tonnages annuels maximum autorisés de chacun des arrêtés de carrières de granulats alluvionnaires en vigueur au titre de l'année précédente dans la région, auquel est appliquée une diminution de 4 %. Cet indice est révisé chaque année en fonction du tonnage annuel autorisable de l'année précédente lequel est diminué de 4 %. La disposition litigieuse prévoit ensuite que ces quotas régionaux sont déclinés au niveau départemental et que les autorisations de carrières de granulats ou les renouvellements d'autorisation ne pourront être délivrés par le préfet de département que lorsque le tonnage annuel sollicité ne dépasse pas le quota annuel fixé au niveau départemental, sauf exception justifiée pour des raisons économiques, stratégiques ou de difficultés avérées d'approvisionnement du territoire, en l'absence de solution alternative satisfaisante localement.

17. Il résulte clairement de cette disposition qu'elle ne se borne pas à fixer un objectif de réduction indicatif mais énonce des prescriptions qui conditionnent le pouvoir d'appréciation du préfet au strict respect de quotas préalablement déterminés, selon une formule mathématique précisément définie par le SDAGE. Eu égard aux termes dans lesquels elle est exprimée, cette disposition, bien que prévoyant une dérogation à cette règle de quota, conduit nécessairement le préfet à exercer un contrôle de conformité de l'autorisation sollicitée en matière d'eau alors qu'il lui appartient uniquement d'apprécier si la décision à prendre est compatible avec les orientations du SDAGE prises dans leur ensemble et à l'échelle du territoire pertinent. Elle l'oblige notamment à refuser une autorisation d'extraction au bénéfice d'une société pétitionnaire au seul motif du dépassement du quota fixé, alors-même notamment que des efforts de réduction auraient pu par ailleurs être réalisés. Ces dispositions ne constituent donc pas de simples orientations exprimées en des termes précis, mais fixent une véritable règle nonobstant la circonstance qu'elle instituerait une dérogation. Dès lors, la portée de la disposition 1F-2 excède celle qui peut être admise au sein d'un SDAGE par l'article L. 212-1 du code de l'environnement. Il en résulte que les requérants sont fondés à en demander l'annulation.

18. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, la disposition 1F-2 du SDAGE doit être annulée.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros à verser solidairement au Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire, à la société Carrières de la Loire Delage, à la société Carrières Richard, à la société Thomas Granulats, à la société Carrières Thomas, à la société Naulin SA, à la société Carrières Vial et à la société Établissements Chiaverina, seuls requérants recevables dans la présente instance, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 18 mars 2022 est annulé en tant seulement qu'il approuve la disposition 1F-2 du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027.

Article 2 : L'État versera solidairement au Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire, à la société Carrières de la Loire Delage, à la société Carrières Richard, à la société Thomas Granulats, à la société Carrières Thomas, à la société Naulin SA, à la société Carrières Vial et à la société Établissements Chiaverina, une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au Groupement des exploitants de carrières du département de la Loire, premier requérant dénommé, et au ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Copie en sera adressée à la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne et à l'Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Délibéré après l'audience du 28 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne président,
M. Gasnier, conseiller,
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 décembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Paul GASNIER

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Marie-Josée PRÉCOPE

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques 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.