N° 424192
Société Socardel

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 9 septembre 2020
Lecture du 28 septembre 2020

CONCLUSIONS
M. Olivier Fuchs, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de préciser votre jurisprudence relative à l'appréciation de l'intérêt donnant qualité à une société exploitant une centrale hydroélectrique pour demander l'annulation d'une autorisation délivrée à l'exploitant d'une autre centrale au titre de la police de l'eau des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, dite police des IOTA pour « installations, ouvrages, travaux et activités ».

C'est sur le cours de la Mayenne, dans le département du même nom, que le litige prend sa source. De nombreux seuils y ont été équipés au début des années 1960, au nombre desquels les barrages de La Fourmondière Supérieure et de La Fourmondière Inférieure, tous deux étant pourvus, sur chaque rive, de microcentrales hydroélectriques. En rive gauche, sur la commune de Montflours, les deux microcentrales sont exploitées par la Société hydraulique d'études et de missions d'assistance (SHEMA), qui est une filiale d'Electricité de France. Sur le territoire de la commune d'Andouillé, en rive droite, c'est la société Socardel qui en est l'exploitante. Les exploitations de la SHEMA et de la société Socardel sont donc installées sur les deux rives des mêmes seuils et partagent les mêmes barrages de retenue.

Par un arrêté du préfet de la Mayenne du 7 décembre 2010, l'autorisation d'activité dont bénéficiait la SHEMA a été renouvelée pour une durée de quarante ans. Ce même arrêté fixe également le règlement d'eau applicable aux entreprises hydroélectriques exploitées par cette société, règlement qui est pris sur les fondements conjoints du code de l'environnement et de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, dont les dispositions sont désormais codifiées au sein du code de l'énergie.

La société Socardel a vainement demandé au tribunal administratif de Nantes l'annulation de cet arrêté. Elle a alors saisi la cour administrative d'appel de Nantes, laquelle a rejeté la requête après avoir substitué aux motifs retenus par le tribunal celui tiré de l'absence d'intérêt pour agir de la société en première instance. La société Socardel se pourvoit en cassation contre cet arrêt du 13 juillet 2018.

1. Un premier moyen d'irrégularité de l'arrêt attaqué, présenté par le pourvoi à titre principal, pourrait vous faire hésiter. Comme c'est le cas dans de trop nombreuses affaires, les intimés ont produit leur premier mémoire en défense non pas après une mise en demeure en ce sens de la juridiction, mais quelques jours seulement avant l'audience, ce qui introduit inévitablement une tension dans l'exigence de respect du contradictoire. En l'espèce, les parties avaient été convoquées, par un avis reçu le 5 juin 2018, à une audience ayant lieu trois semaines plus tard, soit le mardi 26 juin, l'instruction étant close trois jours francs avant cette date. Ce délai de clôture se calcule dans le sens inverse de celui usuellement pratiqué et sans qu'il y ait lieu

de distinguer selon qu'il comporte ou non un samedi, un dimanche ou un jour férié, ainsi que vous l'avez jugé dans votre avis *M. C...* du 9 avril 1999[1]. C'est donc le vendredi 22 juin, dans la configuration de l'espèce, qui était le dernier jour utile dont disposait les parties pour produire.

La question est délicate uniquement en ce qui concerne le premier mémoire en défense produit par le ministre de la transition écologique et solidaire[2], puisque celui-ci a été enregistré au greffe le 20 juin en début de matinée et reçu par la société Socardel le même jour à dix heures, ce qui lui laissait concrètement moins de trois jours pour répliquer. Ce délai est bref[3], mais nous sommes convaincus qu'il était en l'espèce suffisant. En effet, le mémoire en question n'apportait aucun élément nouveau relatif à l'intérêt pour agir de la société Socardel par rapport à la défense produite en première instance, argumentation à laquelle celle-ci avait déjà répondu en première instance et qu'elle avait reprise en appel. Le mémoire en cause apportait certes une précision quant à une autre fin de non-recevoir, tirée de la tardiveté de la demande de première instance, mais celle-ci n'a pas été retenue par la cour. Nous vous invitons par suite à écarter ce premier moyen de régularité.

2. Le pourvoi vous invite ensuite à faire porter votre regard à la fois sur la règle de droit mise en œuvre par la cour et l'application qu'elle en a faite en jugeant que la société Socardel n'avait pas intérêt pour agir contre l'arrêté contesté.

En ce qui concerne le droit applicable d'abord, la cour a transposé à la police de l'eau la position que vous avez adoptée en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement par votre décision du 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, aux Tables[4], aux conclusions de Xavier de Lesquen. Vous avez alors restreint l'intérêt pour agir d'un « établissement commercial » à l'encontre d'une autorisation d'exploiter une ICPE délivrée à une entreprise, y compris concurrente, aux cas dans lesquels les inconvénients ou les dangers que le fonctionnement de cette installation classée présente sont de nature à affecter par eux-mêmes les conditions d'exploitation de cet établissement commercial.

Cette solution est fondée sur l'article L. 514-6 du code de l'environnement, qui prévoit que les autorisations délivrées au titre de la police des installations classées peuvent être déférées au juge de plein contentieux par les tiers « en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 » du code de l'environnement, intérêts qui vont de la commodité du voisinage à la protection de la nature ou « l'utilisation rationnelle de l'énergie ». Il faut néanmoins toujours, et c'est l'apport de votre décision *Société Nord Broyage*, que les inconvénients ou dangers soient de nature à affecter par eux-mêmes les conditions d'exploitation de cet établissement commercial. Vous vous êtes inspirés, ce faisant, de la solution retenue en matière de contestations des autorisations d'urbanisme dans votre décision *Société France Quick* du 22 février 2002[5].

---

[1] CE, 9 avril 1999, *M. C...*, n°202344, au Recueil.
[2] Nous n'avons pas de doute sur le fait que le délai de dix jours laissé à l'appelante pour répliquer au premier mémoire en défense de la société bénéficiaire de l'autorisation, reçu et transmis le 13 juin, était suffisant.
[3] Voir par exemple pour un délai de trois jours insuffisant CE, 23 février 1990, *H...*, n° 81808, aux Tables.
[4] CE, 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, n° 347347, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il faut en d'autres termes, pour paraphraser les mots du président Piveteau dans ses conclusions sur cette dernière affaire, que l'intérêt commercial de la société tiers et l'impact de l'autorisation contestée trouvent leur point de contact. Et pour ce faire, il appartient au juge administratif, ainsi que vous l'avez précisé dans la décision *Société Nord Broyage*, de vérifier si l'établissement commercial justifie d'un intérêt à agir suffisamment direct « compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour lui l'installation classée, appréciés notamment en fonction de ses conditions de fonctionnement, de la situation des personnes qui le fréquentent ainsi que de la configuration des lieux ».

3. Nous croyons que c'est à raison que la cour a étendu cette solution à la contestation, par des sociétés tierces, des autorisations délivrées au titre de la police des IOTA, dont vous connaissez la parenté avec la police des installations classées pour la protection de l'environnement. Cette solution s'impose à la lecture des textes applicables à l'introduction de la demande, puisque c'est à cette date que s'apprécie l'intérêt à agir, ces textes faisant alors expressément le pont avec le droit des ICPE. L'article L. 214-10 du code de l'environnement prévoyait en effet que les décisions prises au titre de la police des IOTA pouvaient être déférées « dans les conditions prévues à l'article L. 514-6 » du même code, article qui fonde nous vous l'avons dit la solution retenue dans votre décision *Société Nord Broyage*. La solution serait aujourd'hui plus évidente encore sous l'empire de l'autorisation environnementale.

La question est toutefois de savoir si vous pouvez simplement importer ce considérant de principe ou s'il convient de l'adapter. A tout le moins, vous pourrez comme la cour le propose en adapter la fin : pour apprécier si l'intérêt à agir invoqué est suffisamment direct, il appartient nous semble-t-il au juge administratif de prendre en compte les inconvénients et dangers que présentent pour lui les installations, ouvrages, travaux et activités autorisés, « appréciés notamment en fonction de leur situation, de la configuration des lieux et de l'état de la ressource en eau », formule adaptée par rapport à celle prévalant en matière d'installations classées.

Plus substantiellement, vous pourriez vous interroger sur une seconde adaptation qui répond à la question suivante : faut-il prendre en compte les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ou ceux propres à la police de l'eau, mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ? La solution du renvoi aux intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement a pour elle l'enchaînement des textes, qui ne laissent pas beaucoup de place au doute : l'article L. 214-10 du code de l'environnement renvoie aux conditions procédurales prévues à l'article L. 514-6, lequel vise les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Cette solution directe est celle retenue par la cour. Une autre option consisterait à renvoyer aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 qui sont spécifiques à la police de l'eau. Une accroche textuelle pourrait alors être celle de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, fixant le principe de la soumission à autorisation ou déclaration des IOTA, qui vise les intérêts mentionnés à l'article L. 211-1. Une telle solution aurait sans doute du sens, mais son

[5] CE, 22 février 2002, *Société France Quick*, n°216088, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fondement textuel est moins assuré et nous croyons pour notre part qu'elle frotte avec la lettre du texte. S'agissant d'une disposition spéciale, nous aurions plutôt tendance à la prendre pour ce qu'elle est et à renvoyer, donc, aux intérêts visés à l'article L. 511-1. Ajoutons en outre que si, certes, les objectifs énoncés à l'article L. 211-1 sont bien plus précis et développés, les intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement nous paraissent suffisamment accueillants pour couvrir ceux de l'article L. 211-1, en particulier en ce qu'ils mentionnent « l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

Si vous nous suivez, vous pourrez donc écarter le moyen d'erreur de droit sur ce point.

4. Reste alors la question de l'appréciation portée par la cour. Votre décision *Société Nord Broyage* ne précise pas le degré de contrôle que vous exercez sur ce point, mais nous ne voyons pas de raison qui vous conduirait à retenir aujourd'hui sur ce point un contrôle différent de celui que vous pratiquez en matière d'excès de pouvoir. Rappelons que vous contrôlez les motifs retenus par les juges du fond au titre de l'erreur de droit quant aux critères retenus[6] et au titre de la qualification juridique quant à l'appréciation de l'intérêt pour agir[7].

En l'espèce, nous ne partageons pas l'appréciation portée par la cour, qui nous semble trop sévère, selon laquelle les conditions de fonctionnement des installations de la SHEMA fixées par l'arrêté en litige seraient insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'exploitation par la société Socardel de ses propres installations. L'arrêté prévoit ainsi une augmentation du débit autorisé pour la SHEMA de 4 m^3/s, celui-ci passant de 9 à 13 m^3/s. Or le débit moyen de la Mayenne, qui est certes susceptible de connaître de fortes variations au cours de l'année, s'établit à 22 m^3/s avec un débit réservé, qui assure un écoulement minimum des eaux, de 2,5 m^3/s. Il nous semble qu'il en résulte que l'arrêté en litige est susceptible d'avoir des incidences sur l'utilisation de la ressource en eau par la société Socardel, au point que celle-ci soutenait devant les juges du fond qu'elle ne peut à certaines périodes procéder à un démarrage de ses turbines faute de débit suffisant disponible. En d'autres termes, nous croyons que les conditions d'exploitation par la société Socardel des deux microcentrales en cause sont affectées par l'utilisation de la force du cours d'eau telle que permise par l'arrêté en litige au profit de la SHEMA et que la cour ne pouvait donc, sans inexactement qualifier les faits, en déduire que la société requérante n'avait pas d'intérêt lui donnant qualité pour agir contre cet arrêté.

Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes. Vous pourrez en outre mettre à la charge de l'Etat et de la Société hydraulique d'études et de missions d'assistance une somme de 2 000 euros chacun à verser à la société Socardel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et

---

[6] CE, 25 novembre 1998, *Mme X... et commune de Bièvres*, n°162926, au Recueil.

[7] CE, 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155477, aux Tables ; CE, 30 juillet 1997, *Société Nouvelle Etude Berry et Attali*, n° 157313, aux Tables. La décision *Mme X...* précitée a pu entretenir une confusion sur ce point, mais qui semble depuis lors levée – voir par exemple CE, 26 juillet 2011, *Mme S...*, n° 347086, aux Tables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

rejeter les conclusions présentées par la Société hydraulique d'études et de missions d'assistance sur ce même fondement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.