

ASA DU CANAL DE CARPENTRAS – SYNDICAT D'IRRIGATION DROMOIS

HPR - ETUDE DE PREFIGURATION

ANALYSE JURIDIQUE - THEMATIQUE ASA

VERSION FINALE

JUILLET 2024 – REDIGEE PAR MAITRE LAURENT BERGUET ET ASAINFO

TABLE DES MATIERES

NOTE DE SYNTHESE

INTRODUCTION	3
1 LES CONTRAINTES JURIDIQUES RESULTANT DE LA LEGISLATION SUR L'ENVIRONNEMENT.....	6
1.1 Préambule	6
1.1.1 ASA et prises d'eau à prendre en compte dans la présente étude	6
1.1.2 Régime général des autorisations de prélèvement	9
1.2 Intérêt des prises pré-existantes de Châteauneuf du pape et de Bollène	10
1.2.1 régime juridique actuel de ces prises au regard de la loi sur l'eau :	10
1.2.2 Impact de la création de l'OUGC sur ces prélèvements.....	12
1.2.3 Conséquences sur les nécessaire augmentations d'autorisation aux prises d'eau de Châteauneuf du pape et Bollène :	13
1.3 Transmissibilité des droits d'eau existant sur les affluents	14
1.3.1 Premier inventaire des droits d'eau existants.....	14
1.3.2 Faisabilité juridique de leur transmission et de leur déplacement.....	14
1.4 Rôle de la CNR, au stade des procédures d'autorisation des prises d'eau	16
2 L'ARTICULATION JURIDIQUE DU PROJET HPR AVEC LES MISSIONS DE LA CNR.....	17
2.1 Le cadre général de la mission de la CNR en termes d'agriculture irriguée	17
2.1.1 Une concession prolongée en 2022	17
2.1.2 La CNR est un partenaire incontournable du projet	20
2.2 Des Cahiers des charges spéciaux mériteraient d'être actualisés	21
2.2.1 Compatibilité des CC spéciaux et/ou convention agricole, avec le projet HPR	21
2.2.2 Les deux cahier des charges spéciaux sont obsolètes.....	23
2.3 Les contraintes juridiques liées a l'implantation des prises d'eau sur le domaine public fluvial ..	24
2.3.1 Gestionnaire du domaine public fluvial au niveau des prises d'eau pressenties.....	24
2.3.2 régime juridique de l'occupation du domaine public fluvial par les ouvrages HPR.....	26
3 REGIME DES RELATIONS AVEC LES FUTURS USAGERS	37
3.1 les solutions susceptibles d'être mises en œuvre par l'ASA du canal de Carpentras	38
3.1.1 Le cadre juridique de base des ASA.....	38
3.1.2 Propositions pour chaque cas prévu	42
3.2 La sécurisation avant réalisation des travaux des engagements des ASA à raccorder.....	44
3.2.1 Cas du SID et des ASA ou unions à desservir.....	44
3.2.2 Cas de l'ASA du canal de Carpentras et des ASA ou unions à desservir.....	45
3.3 Les adaptations institutionnelles de l'Asa du canal de Carpentras	46
3.3.1 Adaptation des statuts	46
3.3.2 L'objet.....	47
3.3.3 Le périmètre	47
3.3.4 La gouvernance	47
3.3.5 Adaptation des bases de répartitions des dépenses (BRD)	48
3.3.6 Le Règlement de service.....	49

NOTE DE SYNTHÈSE

Si l'on peut résumer ce rapport en quelques idées clefs, en particulier en termes d'éléments à anticiper pour la suite du projet, on dirait :

HPR EST UN PROJET SUR LE RHONE AVEC CNR COMME PARTENAIRE INCONTOURNABLE :

- Il est nécessaire d'obtenir une mise à jour des cahiers des charges particuliers de la CNR pour les chutes de Donzère-Mondragon et d'Avignon : cette rénovation devra intégrer le projet HPR avec une mise à jour des réserves en eau, la participation financière de la CNR au projet et les modalités de traitement juridique des prises d'eau sur le domaine public par le moyen de la superposition d'affectation prévue dans le CG3P.

IL NECESSITERA UNE ADAPTATION DES STATUTS ET BRD DU CANAL DE CARPENTRAS A ANTICIPER :

- il est proposé de mettre en place un type de souscription nouvelle pour desservir les réseaux collectifs existants : le concept de « parcelle tête de réseau » que pourraient souscrire des maîtres d'ouvrage de réseaux collectifs existants ou à créer.
- Les statuts de l'ASA devront être mis à jour en termes d'objet et de gouvernance afin de permettre la mise en œuvre de la notion de parcelle tête de réseau, en tenant compte des spécificités de ces adhérents « pas comme les autres ».
- Les BRD nécessiteront d'être mises à jour pour prendre en compte la différence entre parcelles de souscription classique et parcelles tête de réseau.

UNE VIGILANCE EST NECESSAIRE SUR LES ASPECTS AUTORISATION DE PRELEVEMENT :

- L'existence de l'OUGC 84 simplifie les choses en termes d'autorisation : l'AUP se substitue à toutes les autorisations existantes, elle fait abstraction de la notion d'ouvrage et elle n'est définie qu'en volume.
- Cependant dans le cadre du dossier de DUP au profit de l'ASA, il est nécessaire d'intégrer la prise d'eau, ses ouvrages et leurs caractéristiques en débit et en volume afin qu'associés à l'autorisation de la modification d'objet de l'ASA, cela permette de solidifier la légitimité des prélèvements sur le long terme.

INTRODUCTION

Sur instigation des services de l'État, les chambres d'agriculture de la Drôme et du Vaucluse ont élaboré un projet territorial « Hauts de Provence rhodanienne » (ci-après « HPR ») destiné à repenser l'irrigation agricole dans les territoires du sud de la Drôme et du Nord Vaucluse, desservis par les bassins versants du Lez, de l'Aygues, et de l'Ouvèze. Un premier travail d'étude a eu pour objet d'élaborer un schéma directeur permettant, en anticipation des conséquences du changement climatique, de réduire les prélèvements estivaux dans les trois cours d'eau précités, à tendance déficitaire, et dans la nappe du miocène à préserver, tout en étendant l'irrigation à de nouvelles surfaces agricoles actuellement non desservies.

Suite aux études réalisées entre 2017 et 2021, les acteurs du territoire réunis en COPIL ont retenu, pour parvenir aux objectifs précités, le scénario du déploiement de nouveaux réseaux à partir de prises d'eau dans le Rhône, destiné à se substituer aux prélèvements dans les ressources déficitaires et dans la nappe. Ce scénario a été retenu car permettant en outre, potentiellement, d'assurer une sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et une correcte prise en compte des autres usages de l'eau.

Concrètement, l'idée est de déployer 2 grands adducteurs à partir de deux prises d'eau existantes, l'une au sud, à Châteauneuf du pape, l'autre au nord, à Bollène.

La prise de Châteauneuf du pape aurait pour vocation la desserte des territoires du Nord Vaucluse à l'exception de l'enclave des papes, grosso modo, au sud de la rivière Aygues, et la prise de Bollène desservirait, elle, le Tricastin et l'enclave des papes au nord de ce même cours d'eau.

Deux collectivités publiques sont pressenties pour porter les études et travaux inhérents à ce scénario : le syndicat d'irrigation de la Drôme pour ce qui concerne le réseau déployé depuis l'adducteur nord de Bollène, et l'ASA du Canal de Carpentras pour ce qui concerne le réseau déployé depuis l'adducteur sud à Châteauneuf-du-Pape.

Afin d'envisager le montage du projet, ces deux collectivités, en co-maîtrise d'ouvrage, ont décidé d'entamer une étude de préfiguration pour la mise en œuvre du projet HPR, comprenant un volet « analyse juridique ».

La présente note vise à répondre aux questionnements de droit concernant notamment :

- L'analyse des droits d'eau ou autorisations existant sur chacune des prises d'eau pressenties sur le Rhône, les modalités juridiques de leur éventuelle évolution ; la prise en compte et le sort des droits d'eau ou autorisations existants sur les trois cours d'eau du bassin, dont bénéficient différents acteurs de l'irrigation ayant vocation à être raccordés aux futurs adducteurs HPR ;
- L'éclaircissement du rôle de la CNR, concessionnaire d'Etat pour l'aménagement du Rhône, disposant d'une mission en matière d'irrigation agricole : accompagnement, contribution ou, au contraire, obstacle administratif et juridique ?
- Les conditions d'implantation des ouvrages de prise d'eau sur le domaine public fluvial concédé à la CNR.
- L'identification du régime devant présider aux relations entre les maîtres d'ouvrages et les structures tierces ayant vocation à être desservies par le réseau HPR, la formalisation de ces relations (contractualisation, intégration au périmètre...), et enfin, vérifier si les configurations ainsi créées nécessitent des modifications statutaires ou réglementaires.

1 LES CONTRAINTES JURIDIQUES PREALABLES RESULTANT DE LA LEGISLATION SUR L'ENVIRONNEMENT

Nous allons analyser dans cette partie les contraintes juridiques résultant de la législation sur l'environnement, en particulier la loi sur l'eau et son impact en terme d'autorisations environnementales

1.1 PREAMBULE

1.1.1 ASA ET PRISES D'EAU A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PRESENTE ETUDE

1.1.1.1 ASA et Prises d'eau sur le Rhône

Deux prises d'eau sur le Rhône concernent le projet : Celle de Bollène exploitée aujourd'hui par l'ASA des grès de Bollene, et celle de Châteauneuf du pape exploitée historiquement par l'ASA de Grange neuve qui récemment fusionnée avec l'ASA du canal de Carpentras

Ces deux prises sont ainsi documentées dans une étude sur les prélèvements d'eau agricole dans le Rhône réalisée par les chambres d'agriculture à la demande de la DREAL de Bassin en 2020

Aménagement	Commune	Permissionnaire	N° DOSSIER (= PK)	Débit autorisé en m3/s	Début	Fin	Nombre de jours	Volume prélevable (m3/an)
Avignon	Chateauneuf-du-Pape	ASA GRANGE NEUVE	21223.90 0	0,4	1-avr.	28-août	150	6 013 440
				0,2	29-août	15-oct.	48	
Donzère-Mondragon	Bollène	ASA DES GRES	187.2	0,36	1-avr.	30-sept	183	5 709 600

Notons que l'ASA du canal de Carpentras exploite aussi la prise de son réseau Piolenc qui a l'originalité d'être située en rive gauche du Rhône mais dans le département du Gard. À ce titre elle n'est pas incluse dans le territoire de compétence de l'OUGC Vaucluse.

Aménagement	Commune	Permissionnaire	N° DOSSIER (= PK)	Débit autorisé en m3/s	Début	Fin	Nb jours	Volume prélevable (m3/an)
Caderousse	St Etienne des Sorts - Mornas	ASA CANAL CARPENTRAS	204,37	0,25	01-mai	30-sept	153	3 304 800
				0,1	01-oct	30-avr	212	1 831 680

1.1.1.2 ASA et prises d'eau sur les affluents substituables par HPR

Raison Sociale (et ASA Membres)	Dep	BV	modernisation existante ou en cours	Branche de raccordement	l'ASA sera propriétaire parcelles de pompages	droit d'eau (l/s)	Volume (m3)	fondement droit d'eau	source info droit d'eau
ASL MOURMEYRAS	26	BV Lez	non	Nord					
ASA de Mollans-sur-Ouvèze	26	BV Ouvèze	en cours	Sud	voir ouveze ventoux				
ASA DE BIGARRI	26	BV Lez	non	Nord					
ASA DIM	26	BV Aygues	non	Nord					
UNION DES ASA DU CANAL DU COMTE (asa canal comte Suze la rousse / asa canal comte Rochegude / asa du canal du moulin de Tulette)	26	BV Aygues	non	Nord		100	540000	acte du 4/01/1553, "débit illimité"	enquete SCP
AF DE VINSOBRES	26	BV Aygues	non	Nord					
SYNDICAT D'ARROSAGE DU PEGUE	26	BV Lez	non	Nord					
ASA D'IRRIGATION OUEZE-VENTOUX	84	BV Ouvèze	exist	Sud	?				
Union ROAIX-SEGURET (ASA de Roaix et ASA du canal du moulin et des cours d'eau réunis)	84	BV Ouvèze	en cours	Sud	oui	670		Roaix : 1734 Seguret : 1615	Barral
ASA D'ARROSAGE, D'ASSAINISSEMENT de Violes	84	BV Ouvèze	en cours	Sud	oui	350		<1636	
ASCO du Grozeau	84	BV Ouvèze	non	Sud		320		"très ancien, on ne connait pas l'époque de son établissement"	Barral
UNION DE LA VALLEE DE L'AYGUES (ASA de Villedieu / ASA de ST Romans / ASA de Buisson)	84	BV Aygues	en cours	Nord	oui	490		Buisson : "depuis un temps immemorial" Villedieu : acte de 1479 St roman : 1599	Barral
ASA D'ARROSAGE, D'ASSAINISSEMENT ET d'irrigation de Ste Cécile	84	BV Aygues	en cours	sud	oui	400		achat en 1833 des fuyants du moulin de St roman	Barral
ASA D'ARROSAGE DE TRAVAILLAN CAMARET (Issue de la Fusion des associations syndicales de La	84	BV Aygues	non	Sud		140		1644 pour Alcyon, autre syndicat plus tard, mais semble utiliser les mêmes eaux	Barral

Mai 2024

Buissonnade, Saint-Jean, Saint Paul, le Quartier, Plan de Dieu et d'Alcyon)									
ASA D'IRRIGATION DES GRES de Bollene	84	Rhone	exist	Nord	non			canal de Pierrelatte concession en 1693 ; (RQ le syndicat des arrosage des jardins de bollène sur le lez, XIII siecle 300 l/s) :	Barral
ASSOCIATION POUR L'IRRIGATION DU GRES D'ORANGE	84	Meyne	exist	Sud	?			beaucoup de synd sur Meyne mais pas gres... 1000 l/s sont évoqués et d'autres débits aussi)	
ASA DU CANAL DU MOULIN de rasteau	84	BV Ouvèze	non	Sud					
ASA DU CANAL DU MOULIN de Crestet	84	BV Ouvèze	non	Sud					
ASA DU MUZET	84	BV Aygues	non	Sud		64		syndicat créé en 1851, pas de référence plus ancienne, si ce n'est qu'il existe un moulin	Barral

7 ASA ou union sont recensées comme étant potentiellement concernées par le projet dans la Drome, et 12 dans le Vaucluse, et autant pressenties pour être raccorder sur les branches nord et sud. Cependant, une de la Drome serait desservie par la branche Sud et une du Vaucluse desservie par la branche Nord.

Parmi ces 19 associations syndicales trois sont déjà équipé de réseaux sous pression, 5 ont des projets de modernisation en cours, les autres sont en attente ou en observation ou ont commencé à se renseigner sans grande concrétisation à ce jour. L'ASA du canal du Comte dit ainsi observer les projets de modernisation en cours dans le Vaucluse avant de se lancer dans un projet similaire le cas échéant

1.1.2 REGIME GENERAL DES AUTORISATIONS DE PRELEVEMENT

Comme cela a été dit, projet HPR a pour objectif de prélever dans le Rhône des volumes d'eau destinée à l'irrigation des territoires du Sud Drôme et du Nord Comtat, qu'il s'agisse de desservir de nouvelles zones, ou de sécuriser la desserte de zones déjà irriguées à partir de cours d'eau à tendance déficitaire.

Depuis la loi sur l'eau de 1992, largement amendée depuis son entrée en vigueur, et désormais codifiée au Livre II du code de l'environnement, toute installation, ouvrage, travaux ou aménagement (« IOTA ») entraînant des prélèvements dans les eaux superficielles ou souterraines à des fins autres que domestiques, sont en principe soumis, selon les risques qu'ils emportent pour l'environnement, à un régime d'autorisation par les services de l'État chargés de la police de l'eau ou de déclaration auprès des mêmes services (Articles L.214-1 et suivants du code de l'environnement).

Selon l'étude de préfiguration (Note compl. Tableau n°4 p. 15), le projet retenu nécessiterait des prélèvements de 5,7 m³/s au niveau de l'adducteur de Bollène (branche nord), et 4,7m³/s au niveau de l'adducteur de Châteauneuf du pape/Grangeneuve (Branche sud).

Selon la « nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration », annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement, les prélèvements nécessaires au projet relèveraient de la rubrique 1.2.1.0, ainsi libellée :

« 1.2.1.0. A l'exception des prélèvements faisant l'objet d'une convention avec l'attributaire du débit affecté prévu par l'article L. 214-9¹, prélèvements et installations et ouvrages permettant le prélèvement, y compris par dérivation, dans un cours d'eau, dans sa nappe d'accompagnement ou dans un plan d'eau ou canal alimenté par ce cours d'eau ou cette nappe :

1° D'une capacité totale maximale supérieure ou égale à 1 000 m³/heure ou à 5 % du débit du cours d'eau ou, à défaut, du débit global d'alimentation du canal ou du plan d'eau (A) ;

2° D'une capacité totale maximale comprise entre 400 et 1 000 m³/heure ou entre 2 et 5 % du débit du cours d'eau ou, à défaut, du débit global d'alimentation du canal ou du plan d'eau (D) ».

Les prélèvements envisagés sur chacune des prises d'eau sont très largement inférieurs à 5 % du débit moyen d'étiage du Rhône à Beaucaire (1030 m³/s selon l'étude de gestion quantitative du fleuve AERMC 2014). En revanche, ils sont très largement supérieurs aux 1000 m³/h prévus par le 1° de la rubrique 1.2.1.0.

De tels prélèvements sont donc, en principe, soumis à autorisation au titre de l'article L.214-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire à l'autorisation environnementale régie par les articles L 181-1 à 32 du même code.

1 Note : les tronçons du fleuve Rhône sur lesquels les prélèvements sont envisagés ne sont, a priori, sauf information technique nouvelle, pas concernés par les dispositions de l'article L.214-9, relative aux « débits affectés » sur des lâchers d'eau en période d'étiage, et nous n'avons pas connaissance d'une quelconque convention ou déclaration d'utilité publique valant autorisation environnementale à ce titre.

1.2 INTERET DES PRISES PRE-EXISTANTES DE CHATEAUNEUF DU PAPE ET DE BOLLENE

La préexistence des prises d'eau de Châteauneuf du pape et de Bollène présente-t-elle un gain réel en termes d'allégement des procédures d'autorisations environnementales, ou à tout le moins en termes de garantie quant à l'obtention de telles autorisation ?

1.2.1 REGIME JURIDIQUE ACTUEL DE CES PRISES AU REGARD DE LA LOI SUR L'EAU :

1.2.1.1 Les 4 formes existantes d'autorisation

Un prélèvement d'eau peut être considéré comme autorisé au titre de l'environnement sous quatre formes, selon l'époque à laquelle les ouvrages permettant sa mobilisation ont été réalisés :

- Il repose sur un « droit fondé en titre » c'est à dire un droit réel accessoire à la propriété, dont l'existence et la consistance sont attestées, sur un cours d'eau domanial, depuis une époque antérieure à l'édit de Moulin de 1566. Il s'agit d'un droit d'usage antérieur aux lois sur l'eau ayant une vocation perpétuelle, tant que les ouvrages permettant sa mobilisation ne sont pas ruinés. Il est cessible et transmissible. Son titulaire est dispensé d'obtenir une autorisation administrative au titre de la loi sur l'eau, pour les ouvrages permettant de le mobiliser à hauteur de sa consistance d'origine (art. L.214-6 C.Env.). Si un tel droit est attesté, sa remise en cause est difficile par l'administration, et susceptible d'indemnisation. En revanche, son titulaire est soumis aux règles générales relatives à la police de l'eau, et l'autorité environnementale, dans l'intérêt général, peut soumettre ce droit d'usage de l'eau aux prescriptions qu'imposeraient les contraintes environnementales définies aujourd'hui à l'article L.211-1 du code de l'environnement ;
- Le prélèvement est opéré au moyen d'installations, ouvrages et activités déclarés ou autorisés en application d'une législation ou réglementation relative à l'eau antérieure au 4 janvier 1992. En matière d'irrigation, tel est souvent le cas des ouvrages réalisés aux XIXème et XXème siècle, déclarés d'utilité publique par la loi ou par décret (Par ex., pour le canal de Gap : CAA Marseille 26 janvier 2017, communauté locale de l'eau du Drac amont, n°15MA01543). Par l'effet des dispositions de l'article L.214-6 du code de l'environnement, les ouvrages ou activités ainsi autorisés sont réputés autorisés au titre de la loi sur l'eau : l'exploitant n'a pas à demander de nouvelle autorisation. En revanche, l'autorisation dont il bénéficie n'a pas les caractéristiques d'un droit fondé en titre, en ce qu'elle ne constitue pas un droit d'usage cessible ni perpétuel : il n'y a pas ici d'exception au principe selon lequel « l'eau est le patrimoine commun de la nation », et l'administration peut, à tout moment, réduire la consistance des prélèvements, ou, si des impératifs environnementaux le justifient, imposer des prescriptions complémentaires comme s'il s'agissait d'une autorisation régulièrement accordée en vertu de la loi sur l'eau ;
- Les ouvrages de prélèvements bénéficient d'une autorisation environnementale accordée par l'autorité préfectorale sous le régime de la loi sur l'eau de 1992, ou de ces dispositions codifiées au sein du code de l'environnement ;

- Les ouvrages de prélèvements se trouvent dans le périmètre de gestion d'un Organisme Unique de Gestion Collective (OUGC) prévu par l'article L.211-2 6° C. Envir., le prélèvement étant réputé autorisé par l'autorisation unique délivrée à cet organisme, mais géré par celui-ci selon un plan annuel de répartition. Toutes les autorisations environnementales délivrées dans le périmètre de l'OUGC sont remplacées par l'AUP (Art. R.214-32-1 §II).

1.2.1.2 Positionnement des deux prises de Grange Neuve et Bollène dans ce cadre

S'agissant des prises d'eau envisagées pour le projet HPR, nous savons qu'elles existent toutes deux depuis une période bien antérieure à la loi sur l'eau de 1992.

La prise d'eau de Châteauneuf du pape semble avoir été réalisée en 1974, pour alimenter l'ASA de Grangeneuve à la place de l'ancienne prise de Pierrelatte devenue insuffisante. Il est d'ores et déjà certain qu'elle n'est pas le fruit d'un droit fondé en titre. D'après les quelques documents informels dont nous disposons, il semble que l'État ait été, à l'époque, partie prenante à la réalisation de ce projet de prises d'eau, la DDA en ayant même assuré la maîtrise d'œuvre. Il est très probable qu'à l'époque, les travaux aient été déclarés d'utilité publique et qu'un acte valant autorisation de prélèvement ait été pris. Il est à noter que les services de l'État n'ont pas jugé utile, suite à l'entrée en vigueur de la loi de 1992, de demander une régularisation de cette prise d'eau par le dépôt d'un dossier d'autorisation « loi sur l'eau ». Ils semblent, de facto, considérer cette prise comme ayant été autorisée par un texte ou une décision administrative en 1974, sous l'empire d'une législation antérieure à la loi sur l'eau, et qu'elle est donc réputée bénéficier d'une autorisation en application de l'article L214-6 précité.

Nous ne disposons cependant d'aucune trace de la décision originelle d'autorisation. Y a-t-il une déclaration d'utilité publique ? Tout le monde a-t-il considéré que les termes de l'arrêté préfectoral créant l'ASA de Grangeneuve valaient autorisation ? Nous l'ignorons à ce stade, de sorte qu'il nous est difficile d'affirmer avec certitude que, lors d'une nouvelle analyse de la situation administrative de cette prise, par exemple dans le cadre du projet HPR, un agent de l'État moins avisé du passé, ou plus tatillon, ne considérerait pas celle-ci comme irrégulière.

S'agissant de la prise d'eau de Bollène, les documents sont encore plus rares : nous ne disposons que d'un courriel de la chambre d'agriculture du Vaucluse à l'ASA de Bollène daté de novembre 2023, faisant état d'une prise d'eau issue de l'éclatement d'un droit datant du XVIIIe siècle dont bénéficiait le canal de Pierrelatte. Si l'on s'en tient à ces références historiques, l'ensemble des dispositifs de prises d'eau d'irrigation aurait été remanié lors des aménagements du Rhône c'est-à-dire dans les années 1950 à 1970. En elle-même, cette prise d'eau de Bollène ne paraît pas pouvoir être regardée comme « *fondée en titre* ». Le courriel précité, indique qu'au bénéfice des dispositions de la loi sur l'eau de 1992 validant les autorisations obtenues antérieurement à son entrée en vigueur (aujourd'hui l'article L214-6 du code de l'environnement) : « *les services de l'État de l'époque n'ont pas jugé utile de prendre des arrêtés d'autorisation pour les structures, en particulier les ASA qui fonctionnaient avec une prise d'eau existante en 1992, comme c'était le cas de la prise de Bollène éclose. Il n'y a par conséquent pas d'actes d'autorisation loi Eau au sens de la loi de 1992* ».

Ce même courriel apporte en revanche une indication importante, selon laquelle les prélèvements d'eau opérés par cette prise de Bollène seraient inclus dans l'autorisation unique de prélèvement accordé à l'OUGC 84, et ainsi, en tout état de cause, régularisés.

Cette donnée est très importante : elle paraît régler le problème de l'autorisation des prises existantes, mais ne manque pas de générer des interrogations supplémentaires, inhérentes aux textes, assez lacunaires, instituant et règlementant les OUGC.

1.2.2 IMPACT DE LA CREATION DE L'OUGC SUR CES PRELEVEMENTS

L'arrêté préfectoral créant l'OUGC inclut bien la rive gauche du Rhône en Vaucluse dans le périmètre de cet organisme. Cela signifie que tout prélèvement sur cette portion du fleuve est inclus dans l'autorisation unique de prélèvement en principe déposée par l'OUGC, les volumes étant répartis selon un plan établi par ses soins et validé par arrêté préfectoral.

La particularité de l'autorisation unique délivrée à un OUGC, est qu'elle est octroyée sur une approche exclusivement volumétrique, donc quantitative, alors que les autorisations environnementales qu'elles remplacent sont (ou étaient) beaucoup plus exhaustives dans leur approche, incluant notamment des exigences qualitatives de protection du milieu, d'aménagement des ouvrages et de débits réservés...

Il s'ensuit :

- Que les prélèvements actuellement opérés sur les prises de Châteauneuf du pape et de Bollène sont régularisées, ou ont vocation à l'être à brève échéance par l'AUP déposée par l'OUGC 84 et en cours d'instruction.
- Que les volumes effectivement prélevables dans le Rhône par chacune de ces prises, est où sera déterminé par le plan de répartition adoptée par l'OUGC84.
- Que l'OUGC 84 sera très probablement le principal interlocuteur des porteurs du projet HPR, s'agissant de la révision et de l'augmentation des volumes prélevés sur ces prises d'eau pour les besoins de ce dernier.
- Qu'au vu des textes applicables dans ce cadre précis, aucune contrainte technique particulière ne semble pouvoir être imposée quant aux ouvrages de prélèvements qui seront réalisés, contrairement à ce qu'impliquerait l'obtention d'une autorisation environnementale individuelle « *de droit commun* » portant sur des « *installations, ouvrages travaux ou activités* » (IOTA)².

² Ce constat paraît à la fois contre intuitif et choquant, mais il résulte à notre sens incontestablement de la conception même de l'institution OUGC/AUP par les textes, séparant les notions de « prélèvement » et « d'ouvrage de prélèvement » en contradiction avec le reste du code. C'est notamment pour cela que nous avons qualifié ces textes de « lacunaires » (bien qu'ils le soient également à d'autres égards). Il n'est pas exclu que constatant ce « manque », les services de la police de l'eau prennent des initiatives pour tenter d'y pallier, sans fondement légal identifié à ce stade. Le rapport interministériel intitulé « bilan du dispositif des OUGC » d'août 2020 a d'ailleurs mis le doigt sur cette incohérence, et demandé au ministère de fournir des éclaircissements aux autorités déconcentrées chargées de l'instruction...

- Qu'en revanche, revers de la médaille, les autorisations uniques de prélèvement ont vocation à être temporaires, bien que d'une durée assez longue (maximum 15 ans), et surtout, la répartition des prélèvements sera réexaminée chaque année par l'OUGC 84, au risque de voir les dotations baisser³.

1.2.3 CONSEQUENCES SUR LES NECESSAIRE AUGMENTATIONS D'AUTORISATION AUX PRISES D'EAU DE CHATEAUNEUF DU PAPE ET BOLLENE :

Nous savons que les ouvrages HPR permettront le prélèvement de débit largement supérieurs à ce que permettent les prises actuellement existantes. Hors OUGC, il paraît relativement certain que la multiplication de 10 à 20 du volume des prélèvements sur chacune de ces prises d'eau existantes, à les supposer régulières, n'aurait pas pu être autorisée par une simple modification de l'autorisation existante, et aurait nécessité l'obtention d'une nouvelle autorisation environnementale : une telle augmentation constitue certainement une modification substantielle de l'activité préexistante au sens de l'article L.180-14 du code de l'environnement.

Mais la question se pose différemment du fait de l'inclusion de ces prises d'eau dans le périmètre de l'OUGC 84 : il conviendra de s'assurer que l'autorisation unique de prélèvement demandée par celui-ci, inclue les volumes susceptibles d'être prélevés par les ouvrages à réaliser, compte tenu de leur puissance, ou à tout le moins, à mesure du développement du futur réseau, des besoins correspondants.

A ce stade, et selon nos informations, le volume global demandé dans le cadre de l'autorisation unique de prélèvement pour le bassin du Rhône concerné par le périmètre de l'OUGC, est d'environ 29.7 millions m³ (Données issues du PAR 2023). Entre 2021 et 2023, les volumes réellement utilisés l'année la plus sèche sur l'ensemble du périmètre pour le bassin versant « Rhône 84 » sont de 18,9 millions de m³ (Données OUGC84). Il reste donc dans ce projet d'AUP, un disponible d'environ 11 millions de M³, soit un petit tiers des besoins maximum du réseau HPR en année sèche (Cf. étude de préfiguration, note complémentaire, Tableau n°4 p. 15).

Par ailleurs, comme nous le verrons ci-dessous, Le projet HPR vise à substituer 29 Millions de m³ environ actuellement inclus dans le PAR à des prises d'eau directes dans le Rhône (dont celles les deux qui nous intéressent) ou ses affluents, ayant vocation à disparaître au profit d'une alimentation par les réseaux HPR avec une pratique de l'arrosage optimisée qui nécessiterait selon l'étude de préfiguration dans son scénario le plus ambitieux 31.19 Millions de m³ en année sèche.

En termes de volume, l'AUP en cours d'instruction devrait donc couvrir l'essentiel des besoins du projet HPR, à tout le moins pour les premières années de fonctionnement.

Il semble donc que globalement, l'inclusion du bassin du Rhône secteur Vaucluse dans l'OUGC84, tendrait plutôt à faciliter, pour ce qui concerne la législation environnementale sur les prélèvements d'eau, les démarches administratives préalables à la réalisation du projet HPR.

³ Il paraît toutefois plausible que l'importance du dispositif HPR, le poids des organismes porteurs, et les enjeux environnementaux sur les bassins déficitaires des affluents, limiteront dans la pratique, les risques de diminution importante, certaines années, des volumes prélevables dans le Rhône.

1.3 TRANSMISSIBILITE DES DROITS D'EAU EXISTANT SUR LES AFFLUENTS

1.3.1 PREMIER INVENTAIRE DES DROITS D'EAU EXISTANTS

La liste ci-dessous est issue des retours de l'enquête réalisée par la SCP dans le cadre de la présente étude et de l'analyse de l'ouvrage « Les irrigations dans le Département de Vaucluse J-A. BARRAL 1877 ».

	Autorisations Débit l/s (nombre de structures)	Titres Débit l/s (nombre de structures)	Type de droit inconnu - Débit l/s (nombre de structures)	Total - Débit l/s (nombre de structures)
BV Aygues		590 (2)	(2)	590 (4)
BV Lez			(3)	(3)
Rhône	360 (1)			360 (1)
Total Branche Nord	360 (1)	590 (2)	(5)	950 (8)
BV Aygues		540 (2)	64 (1)	604 (3)
BV Ouvèze		1340 (3)	(4)	1340 (7)
Meyne			(1)	(1)
Total Branche Sud		1880 (5)	64 (6)	1944 (11)
Total général	360 (1)	2470 (7)	64 (11)	2894 (19)

Sur 19 structures dont la desserte en eau sera potentiellement substituée par HPR, nous avons donc identifié que pour 7 d'entre elles l'autorisation actuelle de prélèvement est vraisemblablement fondée sur un droit fondé en titre, avec les débits totaux suivants : sur l'Aygues : 1130 l/s et sur l'Ouvèze 1340 l/s soit un total de 2470 l/s. Pour 11 structures nous n'avons pas à ce jour d'information plus précise sur l'origine de l'autorisation actuelle. Enfin pour l'ASA des grès de Bollène, quand bien même son autorisation est issue de celle du canal de Pierrelatte, celui-ci bénéficiait d'une concession datant de 1693 donc postérieur à l'édit de Moulin et à ce titre ne peut-être considéré comme fondé en titre.

1.3.2 FAISABILITE JURIDIQUE DE LEUR TRANSMISSION ET DE LEUR DEPLACEMENT

Les droits d'eau et autorisations dont bénéficient les diverses structures appelées à être desservies par le projet HPR sur le Rhône et ses affluents (Lez, Aygues, Ouvèze), sont-ils juridiquement transmissibles aux porteurs du projet et géographiquement déplaçables au niveau des prises d'eau de Châteauneuf du pape et Bollène ?

1.3.2.1 Cas des autorisations administratives

La question trouve tout son intérêt pour le cas où les prises d'eau HPR devraient faire l'objet, chacune, d'une autorisation environnementale : l'idée serait d'ajouter ces divers prélèvements déjà autorisés, pour abonder les volumes prélevables au niveau des prises d'eau intéressants le projet HPR, et le cas échéant, de cette manière, parvenir à échapper au dépôt d'une demande d'autorisation environnementale.

Mais il faut d'emblée constater qu'un tel « déplacement géographique » des autorisations n'est juridiquement, guère concevable : l'autorisation environnementale accordée au titre de la loi sur l'eau, l'est pour une installation ou un ouvrage (« IOTA »), dont l'impact environnemental est apprécié en fonction de

sa localisation et de son impact sur le cours d'eau concerné en un point précis : elle n'est pas, à notre sens, déplaçable c'est-à-dire transférable sur un autre point du cours d'eau situé en aval, ni a fortiori, sur un autre cours d'eau ou masse d'eau. Sans même avoir à s'attarder sur le caractère juridiquement cessible des autorisations administratives.

Mais, comme nous l'avons analysé, l'inclusion de l'ensemble des prises d'eau du bassin, ainsi que des prises de Châteauneuf du pape et Bollène dans le Rhône, au sein du périmètre de l'OUGC 84, et donc de l'autorisation unique de prélèvement déposée par cet organisme, modifie les termes du problème.

Cette situation permet en effet de répondre favorablement et de manière simple à la question du déplacement éventuel des droits à prélèvements issus des autorisations existantes vers les deux prises « HPR » : au sein d'un OUGC, et dans le cadre d'une autorisation unique de prélèvement, les volumes d'eau prélevés sont par hypothèse transférables d'une « *unité de gestion* » à une autre, dans le cadre d'une gestion quantitative **globale** de la ressource.

L'incohérence du dispositif des « AUP », déjà évoqué, en tant qu'il sépare les notions de « *prélèvement* » et « *d'ouvrages de prélèvement* », tournerait donc ici à l'avantage du projet HPR : puisque nous ne nous occupons plus des ouvrages et de leur emplacement, les volumes prélevés sont, en eux-mêmes, devenus « *fongibles* », et susceptibles d'être répartis dans le cadre des plans annuels élaborés par l'OUGC. Ainsi les volumes actuellement prélevés, en vertu d'autorisation environnementales accordées ou réputées accordées sur le Lez, l'Ouvèze, ou l'Aygues, par des irrigants qui ultérieurement seront desservis par le réseau HPR, peuvent aisément être pris en compte dans l'AUP, et transférés « dans la masse », par l'OUGC, vers les besoins des prises d'eau du Rhône.

C'est pourquoi, dans les évaluations des volumes disponibles effectués plus haut, nous avons évoqué ci-dessus 29 Millions de m³ environ correspondant à des prises d'eau directes dans le Rhône ou ses affluents, ayant vocation à disparaître au profit d'une alimentation par les réseaux HPR.

1.3.2.2 Cas des droits fondés en titres

Pour être complet, en revanche, la question pourrait se poser de manière un peu différente s'agissant des prélèvements « *fondés en titre* » :

Leur cas n'est en effet pas expressément envisagé par les textes relatifs aux « OUGC ». Dès lors, il nous semble que de tels droits, dont il convient de rappeler qu'ils constituent des droits réels immobiliers, accessoires à la propriété, ne peuvent être substitués de plein droit par l'autorisation unique de prélèvement, comme cela est prévu pour une simple autorisation à l'article R.214-31-2 §II C. Env.. Ce texte, simplement réglementaire, ne pourrait être interprété comme incluant les droits fondés en titre : il ne peut, sans fondement législatif, prévoir la disparition, par substitution, d'un droit réel attribut de la propriété, ce qui équivaldrait à une forme d'expropriation. ». Le législateur n'a d'ailleurs pas prévu cela dans les renvois au décret effectué par l'article L.211-3 6° C. Envir..

Les prélèvements existants issus de droits fondés en titre sur les différents affluents du Rhône, ainsi que sur le Rhône lui-même, nous semble donc devoir coexister avec l'AUP, et indépendamment de celle-ci. En

revanche, leur nature même de droits réels, attaché à la propriété, c'est-à-dire une parcelle définie, fait encore plus obstacle que pour une autorisation, à leur déplacement : ils pourraient certes être juridiquement cédés aux gestionnaires du futur réseau HPR, mais celui-ci ne pourrait s'en prévaloir au niveau de ses prises d'eau... ce qui rendrait l'opération inutile si ce n'est comme argument pour convaincre les ASA concernées d'adhérer au projet et comme élément de négociation avec les pouvoirs publics pour négocier d'éventuelles autorisations des prises et prélèvements d'eau dans le Rhône.

En droit, il ne serait donc pas possible pour l'association syndicale du canal de Carpentras ou le syndicat d'irrigation de la Drôme, de compter, dans le cadre de l'opération HPR, sur une récupération de droits d'eau fondée en titre, pour abonder les volumes ou débits disponibles aux prises d'eau de Châteauneuf du pape et Bollène.

Mais d'après nos échanges de mail avec l'OUGC 84, celui-ci a d'ores et déjà pris en compte l'existence de ces droits sur son périmètre et dans sa demande d'AUP. En conséquence, il est probable que l'autorité environnementale ne se pose pas la question dans les termes que nous venons d'évoquer, et considère que naturellement, tous les « droits fondés en titre » existant sur le périmètre de l'OUGC entrent dans les volumes globaux. Si tel est le cas, les porteurs du projet HPR - qui ont tout intérêt, compte tenu des besoins du futur réseau, à maximiser les volumes disponibles dans l'AUP afin d'éviter d'avoir à négocier une augmentation - gagneront à ne pas contrarier la pratique...

Il semble donc que l'inclusion du bassin du Rhône secteur Vaucluse dans l'OUGC84, permette de mobiliser plus aisément, au profit des prises d'eau de Châteauneuf du pape et de Bollène, des prélèvements déjà autorisés ou réputés autorisés sur le Rhône et ses trois affluents concernés, alors que cela serait impossible hors de ce cadre.

1.4 RÔLE DE LA CNR, AU STADE DES PROCEDURES D'AUTORISATION DES PRISES D'EAU

Se pose enfin, la question du rôle éventuel de la CNR, concessionnaire du domaine public fluvial sur le Rhône, au stade des procédures d'autorisation environnementale, et de l'impact du cahier des charges de cette concession sur cette phase du projet.

La Compagnie Nationale du Rhône (CNR) a été créée en 1933 pour assurer la mise en œuvre du programme d'aménagement du Rhône prévu par la loi du 27 mai 1921. Elle s'est vu concéder par l'Etat l'aménagement et la valorisation du Fleuve, dans trois domaines : la production d'hydroélectricité, la navigation et l'irrigation agricole.

La CNR, en sa qualité de concessionnaire de l'exploitation du Rhône, ne dispose d'aucune prérogative en matière de police de l'eau : l'activité qui lui est concédée porte essentiellement sur une gestion domaniale, et une valorisation économique. Toute délégation du pouvoir de police est d'ailleurs en principe interdite en droit public français : la délivrance de l'autorisation environnementale prévue au titre VIII du Livre Ier du code de l'environnement relève de la compétence exclusive de l'État, et plus précisément, du préfet du département, au travers de ses services chargés de la police de l'eau (articles R.181-1 à 3 du code de l'environnement).

Mai 2024

Les textes du code de l'environnement ne donnent pas davantage à la Compagnie Nationale du Rhône, de rôle consultatif dans le cadre de l'instruction des autorisations de prélèvement (sauf à considérer que celle-ci est assimilable à un « établissement public de l'État » au sens de l'article D 181-17-1 C. Envir., ce qui n'est, stricto sensu, pas le cas).

Au stade des procédures d'autorisation environnementale, la CNR en sa qualité de concessionnaire, ne paraît pas avoir de prérogatives.

En revanche, les termes de la concession consentie par l'État à la CNR sont susceptibles d'exercer une influence sur l'instruction des demandes de prélèvement, dès lors que ces derniers impacteront probablement les activités du concessionnaire. Il faut donc s'attarder sur l'objet et les termes de cette concession.

2 L'ARTICULATION JURIDIQUE DU PROJET HPR AVEC LES MISSIONS DE LA CNR

Il s'agit ici d'identifier les missions et prérogatives de la CNR en matière de développement de l'irrigation, et le rôle potentiel de celle-ci dans l'élaboration du projet HPR.

2.1 LE CADRE GENERAL DE LA MISSION DE LA CNR EN TERMES D'AGRICULTURE IRRIGUEE

2.1.1 UNE CONCESSION PROLONGEE EN 2022

Selon l'article 1er paragraphe III du cahier des charges général de la concession CNR, révisé par la loi n° 2022-271 du 28 février 2022 :

« Le concessionnaire veille à favoriser dans la vallée du Rhône et notamment par l'utilisation du domaine concédé : (...) 2° Le développement de l'agriculture et des emplois induits, notamment par l'accompagnement d'une irrigation durable et de la transition agroécologique ».

L'article 17 de ce CDCG définit plus avant cette mission du concessionnaire :

« I. – En raison de la mission particulière qui lui a été conférée par la loi du 27 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône et indépendamment de l'obligation qui lui incombe de remédier aux dommages causés par ses travaux, dans les conditions fixées notamment à l'article L. 352-1 du code rural et de la pêche maritime, le cas échéant, le concessionnaire exécutera les obligations prévues par les conventions agricoles à conclure avec le ministre chargé de l'agriculture.

*Les **conventions agricoles** sont conclues entre le ministre chargé de l'agriculture et le concessionnaire. Elles tendent notamment à obtenir l'utilisation la plus rationnelle de l'eau prélevée pour les besoins agricoles et à limiter ainsi les débits distraits de l'utilisation énergétique.*

*II. – Les interventions du concessionnaire consistent **soit dans la construction d'ouvrages mentionnés au 3° du I de l'article 1er, soit dans des participations financières à des opérations d'irrigation, d'assainissement,***

de remembrement et d'amélioration des structures foncières ou à des installations de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

La consistance et les modalités de ces interventions sont précisées, à l'occasion de chaque tranche de travaux d'aménagement du Rhône, soit dans le cahier des charges spécial, soit dans une convention annexée à ce cahier des charges passée entre le ministre de l'agriculture, agissant au nom de l'Etat, et le concessionnaire. Dans ce cas, la priorité est accordée aux ouvrages visant :

1° A la création de nouveaux périmètres d'irrigation (partie collective) ;

2° Au renforcement des réseaux existants (partie collective) ;

3° A la création de nouvelles ressources en eau pour l'irrigation, dans le cadre de l'article 26 du cahier des charges général, afin de libérer des ressources en eau de qualité nécessaires à l'alimentation en eau potable ;

4° A la recherche d'économies d'eau.

III. – En matière d'irrigations et d'autres emplois agricoles, le concessionnaire veille à favoriser une agriculture durable en prenant en considération les impératifs de gestion et de partage de la ressource en eau et les nécessités de préservation de la biodiversité ».

L'article 26 de ce même cahier des charges dispose que

« I. – Le concessionnaire est tenu de supporter, sans pouvoir prétendre à indemnité, les prélèvements d'eau suivants opérés sur le Rhône ou à partir de sa nappe d'accompagnement, lorsqu'ils sont régulièrement autorisés : 1° Les prélèvements d'eau à usage agricole dans les conditions et limites fixées par les cahiers des charges spéciaux.

(...)

II. – Tout dépassement, même temporaire, des réserves en eau doit faire l'objet d'un accord du concessionnaire, moyennant, s'il y a lieu, indemnisation sur la base de la perte énergétique évaluée contradictoirement ».

Bien que le cahier des charges générale reste, en lui-même, assez flou, il apparaît que l'irrigation à partir du Rhône, et surtout des aménagements et ouvrages concédés sur le fleuve, est au nombre des missions confiées à la CNR au travers de deux types d'action : d'une part, **la construction d'ouvrages sur le domaine concédé permettant le développement de l'irrigation** (CDCG Art 1er §I 3°), d'autre part, et cela est probablement l'essentiel, **des actions « d'accompagnement » au développement de l'agriculture par l'irrigation** (même article § III). Selon l'article 17 précité du CDCG, les actions « d'accompagnement » confié à la CNR **passent essentiellement par des « participations financières à des opérations d'irrigation ».**

L'article 26 impose par ailleurs à la CNR, afin de garantir le bon exercice de ses missions en matière agricole, d'avoir à supporter sans indemnités, un certain nombre de prélèvements à des fins d'irrigation, dans les limites d'une quantité fixée en m3/s dans des cahiers des charges spéciaux relatifs à chacun des ouvrages réalisés sur le fleuve.

Il y a lieu de souligner une nouveauté de la loi de 2022 : elle comporte en annexe, un « schéma directeur » couvrant la période 2021-2041, dont l'établissement est prévu par l'article 2 du CDCG. Ce schéma est censé orienter les actions de la CNR en matière d'irrigation agricole. En voici l'extrait pertinent :

« En application de la loi du 27 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône qui fonde l'aménagement au triple point de vue du Rhône, dans le cadre de sa mission relative à l'irrigation, l'assainissement et les autres emplois agricoles, et de la nécessaire adaptation de l'agriculture au changement climatique dans le respect des objectifs de préservation de la ressource en eau définis par les SDAGE, le concessionnaire mène, soit en propre soit à travers des partenariats avec les parties intéressées, les actions nécessaires à une agriculture durable en vallée du Rhône en agissant sur trois leviers :

1° Eau : économies d'eau, projets d'aménagement en lien avec l'hydraulique agricole, d'irrigation et de réduction de vulnérabilité face aux inondations ;

2° Energie : gestion énergétique des systèmes d'irrigation et amélioration de l'efficacité énergétique des exploitations à travers le développement de projets pilotes en énergie renouvelable ;

3° Transition agroécologique : développement d'une agriculture multi-performante, préservant la biodiversité et les ressources naturelles, résiliente face au changement climatique, facteur de liens au sein des territoires.

A.-Eau

Le concessionnaire accompagne l'irrigation durable en agriculture. Deux volets se déclinent :

1. Accompagner et sensibiliser la profession agricole en vue d'optimiser les dispositifs d'irrigation et assurer une gestion équilibrée et raisonnée de la ressource en eau.

Contribuer aux études et aux travaux des projets portés par des syndicats d'irrigants, des chambres d'agriculture, des acteurs économiques et/ou des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dans la limite des plafonds de prélèvement prévus au cahier des charges de la concession et dès lors que les projets ne fragilisent pas la disponibilité de la ressource en eau. Cet accompagnement sera limité aux systèmes d'irrigation connectés au Rhône et situés dans son bassin versant. Le concessionnaire pourra notamment intervenir sur tout ou partie des sujets suivants : Restauration et modernisation des systèmes d'irrigation existants en lien avec les conventions agricoles des chutes hydroélectriques. Pour le secteur de la Camargue, la contribution pourra être élargie aux dispositifs d'assainissement agricole (ressuyage agricole) rejetant l'eau au Rhône ; Soutien à la mise en œuvre des plans de gestion de la ressource en eau des masses d'eau rhodaniennes ; Participation à la restauration et à la modernisation d'ouvrages domaniaux sur le Rhône ou connectés au Rhône ; Soutien à des nouveaux projets d'irrigation collectifs, connectés au Rhône et situés dans son bassin versant, en substitution des prélèvements dans des masses d'eau en déficit quantitatif, ou des nouveaux projets d'irrigation collectifs s'inscrivant dans le programme d'actions d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE).

2. Contribuer à la recherche de solutions collectives pour une meilleure adaptation à la variabilité des conditions climatiques et au risque de déficit et/ou d'excès en eau.

Le concessionnaire peut intervenir pour encourager la valorisation des terres au voisinage du fleuve comme opportunité pour l'agriculture : inscription dans une démarche d'anticipation intégrant les risques d'inondation dans le choix des pratiques et activités et dans une logique de réduction de la vulnérabilité des exploitations existantes (diversification des activités agricoles, développement des ressources fourragères ...) ».

2.1.2 LA CNR EST UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE DU PROJET

La lecture de ces dispositions générales nous permet d'ores et déjà d'opérer les observations suivantes :

- Au vu de ces textes, comme d'ailleurs au vu des anciens cahiers des charges, hors du périmètre de la concession, c'est-à-dire hors du domaine public fluvial, la CNR n'a pas vocation à porter, notamment en qualité de maître d'ouvrage, un projet tel que celui qui nous préoccupe. **Il n'y a donc pas a priori, dans le fait de confier la réalisation du projet HPR à des établissements publics, l'un non rattaché, l'autre local, d'empiètement sur les compétences d'une autre personne publique ou sur le périmètre de la concession.**
- A la lecture de la loi et du cahier de charge général, la relation de la CNR au projet HPR semble soumise à des injonctions d'apparence paradoxale :
 - D'une part, le projet HPR implique des prélèvements importants sur le Rhône qui, s'ils s'avèrent excéder les réserves en eau imposées dans la concession, permettraient à la CNR, de s'y opposer, ou à tout le moins, de contraindre son cocontractant, l'État, à prévoir une augmentation de ses réserves en eau et une indemnisation pour les pertes de production hydroélectrique ;
 - D'autre part, le projet HPR vise précisément à la création de nouvelles ressources en eau pour préserver celles affectées à l'alimentation en eau potable, ainsi que la biodiversité, de sorte que la CNR semble avoir vocation, pour ne pas dire l'obligation, d'y contribuer (CDCG art 17 précité, § II et III).

Sur le principe, la réalisation du plus grand projet d'aménagement en matière d'irrigation à partir du Rhône ne nous paraît donc pas pouvoir être ignoré des programmes d'aménagements inclus dans la concession. Mais la difficulté provient de ce que selon l'article 17 précité du CDCG, « *la consistance et les modalités* » des interventions de la CNR doivent être précisées dans un cahier des charges spécial et/ou dans une convention y annexée entre le ministre de l'agriculture et le concessionnaire. Le paradoxe sus évoqué n'est donc qu'apparent, puisqu'il est censé être levé par les dispositions de cahier des charges spéciaux et de conventions agricoles précisant, de manière théoriquement cohérente, les conditions d'intervention de la CNR en matière d'irrigation, et ses limites, notamment au travers des réserves en eau attribuées à l'agriculture.

Au vu de ces considérations, nous avons des difficultés à imaginer que le projet HPR puisse être réalisé sans qu'il soit au moins pris en compte, si ce n'est expressément mentionné, dans les cahiers des charges spéciaux de la concession concernés par le projet (ceux de Donzère-Mondragon et de la chute d'Avignon), et/ou par des conventions agricoles.

2.2 DES CAHIERS DES CHARGES SPECIAUX MERITERAIENT D'ETRE ACTUALISES

Or les cahiers des charges spéciaux et conventions agricoles portant sur les deux tronçons aménagés du Rhône sur lesquels se trouvent les prises d'eau pressenties de Bollène et de Châteauneuf du pape, n'ont jamais été révisés ou renégociés depuis la création des ouvrages de Donzère-Mondragon et de la chute d'Avignon :

Le cahier de charge spécial de Donzère-Mondragon date de 1953. Nous n'avons pas connaissance d'une « convention agricole » spécifique visant à sa mise en œuvre.

Le cahier de charge spécial de la chute d'Avignon date lui de 1969, comme la convention agricole l'accompagnant en annexe.

Ces cahiers des charges sont largement obsolètes : les aménagements du Rhône sont réalisés depuis des décennies, et les besoins agricoles ainsi que les contingences environnementales ont largement évolué depuis l'époque de leur approbation. Il existe également une obsolescence juridique, liée non seulement à l'évolution globale de la législation depuis leur entrée en vigueur (lois de décentralisation, loi sur l'eau, puis code de l'environnement), mais également à la loi du 28 février 2022. Les nouvelles exigences environnementales figurant au cahier des charges général et au schéma d'aménagement 2021-2041 sont largement inexistantes dans les cahiers des charges spéciaux et conventions agricoles d'époque, restant en vigueur.

À notre sens, les dispositions législatives de la loi du 28 février 2022 et de ses annexes, impliquent nécessairement la révision de cahier des charges spéciaux et des conventions agricoles pour, a minima, les rendre compatibles avec les nouvelles stipulations du CDCG et avec le schéma directeur 2021-2041.

2.2.1 COMPATIBILITE DES CAHIERS DES CHARGES SPECIAUX ET/OU CONVENTION AGRICOLE, AVEC LE PROJET HPR

Pour l'heure, et dans l'attente, se pose la question de la compatibilité des dispositions de ces cahiers des charges spéciaux et/ou convention agricole, avec les exigences du projet HPR :

2.2.1.1 Prise de Bollène et CC de la chute de Donzère Mondragon

S'agissant de la prise de Bollène, dépendant des ouvrages de Donzère Mondragon, le cahier de charge spécial n'est que peu développé sur son volet agricole : la version dont nous disposons, apparemment issue du Journal Officiel, ne mentionne pas de dispositions concernant les « réserves en eau » (articles 21 à 26 réservés). En revanche, son article 12 C dispose que : « *le concessionnaire accepte que le débit total affecté aux terres irriguées ou susceptibles de l'être dans les conditions indiquées ci-dessus soit portées à 25 m³/seconde. Le supplément de dotation compris dans ces 25 m³/seconde sera affecté, sur proposition du service de l'aménagement agricole des eaux, aux entreprises d'irrigation dans l'ordre ou elles seront effectivement en mesure de l'utiliser, sans distinguer si la livraison des eaux est réalisable par gravité ou par pompage. Ces débits devront être fournis gratuitement dans le délai d'un an au plus à dater de la demande.*

Cette dotation pourrait être portée à 40 m³ dans le cas où par suite d'un accord entre l'Électricité de France et la compagnie nationale du Rhône, celle-ci aurait à fournir l'eau destinée à alimenter certains canaux de la basse Durance pour permettre à l'Électricité de France d'utiliser les débits correspondants en vue de la production d'énergie électrique ».

En l'état, ce cahier des charges prévoit donc une réserve en eau pour l'irrigation de 25 m³/s, sans poser de réelles conditions, ni définir les programmes d'aménagement en vue desquels cette réserve peut être utilisée. S'il n'existe pas de convention agricole approuvée sur ce point, rien ne semble faire réellement obstacle à ce que cette réserve soit en partie utilisée pour l'alimentation du projet HPR à Bollène. Il est tout au plus regrettable qu'un nouveau cahier de charge spécial n'ait pas été rédigé pour tenir compte des nouvelles exigences du CDCG adopté en 2022, et surtout intégré la participation de CNR au projet HPR.

2.2.1.2 Prise de Châteauneuf du pape et CC de la chute d'Avignon

La situation est, hélas, beaucoup plus compliquée pour ce qui concerne la prise d'eau de Châteauneuf du pape : Celle-ci se situe sur le tronçon géographique concerné par le cahier des charges spécial de la chute d'Avignon du 30 mai 1969. Selon l'article 21 de ce cahier des charges : *« les prélèvements d'eau pour l'arrosage prévu à l'article 21-1 du cahier des charges général sont fixés à 4 m³/seconde ».*

D'ores et déjà, nous pouvons relever que cette réserve est insuffisante au regard des besoins d'HPR au niveau de la prise de Châteauneuf du pape, qui sont de 4,7 m³/s.

Mais surtout, les dispositions de ce cahier des charges sont délicates à interpréter : celui-ci semble affecter les 4 m³/s réservés à l'irrigation, à des aménagements dont la réalisation est programmée dans le cadre de la convention agricole Etat/CNR qui y est annexée. Il précise que les points de prélèvements seront déterminés par les services de l'État *« le concessionnaire entendu »*, et renvoie à l'article 8 de la convention agricole pour les questions d'entretien et d'exploitation des ouvrages. La convention agricole établit pour sa part une sorte de programme général d'aménagement des réseaux d'irrigation à partir du Rhône sur le tronçon concerné, découpé en plusieurs zones, selon l'urgence estimée, en 1969, des équipements. Il s'agit de projets de faible dimension (entre 100 et 1500 ha), au sein desquels nous trouvons, notamment, mention d'une extension à partir du canal de Pierrelatte d'environ 640 ha. Il semble ainsi que les 4 m³/s de réserve prévus dans ce cahier de charge spéciale, déjà insuffisant pour HPR, soient réservés à l'accomplissement du programme de travaux prévus par la convention agricole de 1969. Ils sont au demeurant censés avoir déjà été utilisés à mesure de la réalisation du programme. Nous notons que ce programme n'a pas ou très partiellement, été réalisé. Pour autant, il reste en vigueur en raison de l'absence de révision actualisation de cahier des charges spécial et de la convention agricole annexée. De manière beaucoup plus sensible que pour Donzère-Mondragon, l'obsolescence de ce cahier de charge spécial, et surtout de la convention agricole, est palpable : les enjeux d'aménagement définis dans la convention agricole sont totalement dépassés, les réserves en eau prévues sont également sans commune mesure avec les besoins actuels, et les impératifs environnementaux (nécessitant une limitation des prélèvements dans les nappes ou sur les cours d'eau déficitaires), inexistantes.

2.2.2 LES DEUX CAHIER DES CHARGES SPECIAUX SONT OBSOLETES

En l'état des documents contractuels existants, face au projet HPR, la CNR serait en mesure :

- Essentiellement pour la chute d'Avignon, d'opposer à l'État concédant, le dépassement des réserves en eau consacrée à l'agriculture sur la prise de Châteauneuf du pape, voire de l'absence totale de réserves affectées à ce projet, et d'exiger conséquemment de son cocontractant une indemnisation... ce qui pourrait considérablement retarder l'instruction des autorisations environnementales, ou simplement conduire l'État à limiter les prélèvements autorisés afin d'être dispensé de négocier avec son concessionnaire.
- De manière générale, d'échapper à sa mission générale de soutien aux opérations d'irrigation depuis le Rhône, faute de prévision et d'encadrement de son intervention sur le programme HPR au sein des cahiers des charges spéciaux et dans des conventions agricoles conclues avec l'État selon les termes de l'article 17 précité du même CDCG.

Comme nous l'avons dit, la contribution et le soutien à un projet d'irrigation par l'eau du Rhône de l'envergure d'HPR, relève de l'un des cœurs de mission de la CNR.

Si, en théorie, les deux porteurs du projet seraient juridiquement en mesure de le réaliser sans le concours de la CNR (les stipulations de la concession n'ayant a priori pas de caractère réglementaire, et ne liant donc que l'État et le concessionnaire), cette situation leur serait préjudiciable, car susceptible d'entraîner des difficultés au niveau des réserves en eau disponibles, des réticences (fondées ou non) de la part des services de l'État chargés de la police de l'eau, et de les priver de contributions matérielles ou financières significatives.

Pour ce qui concerne l'État, l'absence totale d'implication de la CNR nous paraît contraire à la loi du 28 février 2022 ainsi qu'au schéma directeur qu'elle approuve : le législateur a prévu le principe d'une concession de l'aménagement du Rhône comprenant une mission de développement de l'irrigation à partir du fleuve. L'État ne nous semble pas pouvoir légalement décider de laisser hors du champ de la concession, l'un des plus importants projets d'irrigation agricole jamais envisagée sur le fleuve.

Dès lors, si comme nous l'avons dit, l'État ne pourra faire l'économie d'une révision des cahiers des charges spéciaux et des conventions agricoles existants pour mise en compatibilité avec le nouveau CDCG et le schéma directeur, il nous paraîtrait également indispensable que dans le même temps, soient insérées dans ces documents, les modalités d'intervention de la CNR dans le cadre du projet HPR.

Si le projet HPR doit se réaliser, compte tenu de la mission générale de la CNR en matière d'utilisation du Rhône pour l'irrigation, il devra d'une manière ou d'une autre, être intégré, ou à tout le moins pris en compte, dans les éléments de programmation figurant dans la concession CNR, que ce soit dans le schéma d'aménagement, ou dans des cahiers des charges spéciaux et conventions agricoles révisés. Les réserves en eau devraient être actualisées en fonction des nouveaux besoins constatés, et les modalités de participation et de contribution financière du concessionnaire y apparaître conformément au nouveau CDCG. Les porteurs du projet, ASA du canal de Carpentras ou SID, n'ont juridiquement pas la main sur cette

question. Une concertation avec les services de l'État visant à faire évoluer la concession de manière favorable au projet semble un préalable indispensable.

2.3 LES CONTRAINTES JURIDIQUES LIEES A L'IMPLANTATION DES OUVRAGES DE PRISE D'EAU SUR LE DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

Outre les autorisations environnementales, l'autre condition préalable à la création de réseaux d'irrigation acheminant l'eau prélevée dans le Rhône, est d'obtenir, sous une forme ou une autre, autorisation d'occuper une partie du domaine public fluvial de l'État, auquel appartient le Rhône avec ses berges et dépendances, afin d'y installer les ouvrages et aménagements nécessaires au prélèvement.

Le caractère public du projet, et son intérêt général en termes d'aménagement du territoire, nous autorise à nous interroger sur la nature des relations à envisager avec le gestionnaire du domaine public fluvial, et sur les modalités de l'occupation du domaine par les ouvrages HPR.

2.3.1 IDENTIFICATION DE L'ENTITE GESTIONNAIRE DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL AU NIVEAU DES PRISES D'EAU PRESENTIES

Avant de s'attarder sur les conditions juridiques de l'occupation du domaine public fluvial de l'État, il paraît nécessaire d'éclaircir la question de l'autorité compétente pour sa gestion sur le secteur du Rhône intéressant le projet, c'est-à-dire au niveau des prises d'eau de Châteauneuf du pape et de Bollène

La question est en effet moins simple qu'il n'y paraît :

De manière générale, l'État a confié la gestion de son domaine public fluvial, tel que défini au code général de la propriété des personnes publiques, à l'établissement public administratif « voie navigable France » placé sous tutelle du ministère des transports.

Aux termes de l'article L4311-1 du code du transport :

« L'établissement public de l'État à caractère administratif dénommé "Voies navigables de France :

4o Gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'État qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1 ainsi que son domaine privé ».

Mais l'article R.4311-1 du même code vient préciser :

« Voies navigables de France est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des transports.

Dans le cadre de ses missions définies aux articles L. 4311-1 et suivants et sous réserve des missions attribuées aux ports autonomes fluviaux, à la Compagnie nationale du Rhône ainsi qu'aux concessionnaires et titulaires d'autorisation de la force hydraulique, Voies navigables de France:

(...)

3o Au titre de l'entretien et de la surveillance des ouvrages et aménagements hydrauliques situés sur le domaine public qui lui est confié, assure les différents usages du réseau navigable ;

4o Au titre de l'appui technique aux autorités administratives de l'État, assure, sur le domaine de l'État qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1, la préparation des règlements particuliers de police, des autorisations de manifestations nautiques, des autorisations spéciales de transport en raison des caractéristiques de la voie navigable, des plans de signalisation, des actes de déplacement d'office et de la liste des ouvrages pour lesquels la mise en place d'une signalisation appropriée est nécessaire ».

Ce texte vient donc exclure du champ de compétence de VNF, les parties du Rhône concédées à la CNR.

Il pourrait paraître regrettable que les dispositions réglementaires décrivant la consistance du domaine confié à VNF, notamment l'article D.4314-1, ne reprennent pas cette réserve au nombre des emprise du domaine public fluvial exclues du champ de compétence de VNF.

Cela peut être source d'ambiguïté : à titre d'illustration, nous constatons que dans la convention d'occupation signée entre CNR et l'ASA des Grés de Bollène en juin 2021, figure la mention du paiement à VNF de la redevance hydraulique prévue par l'article R4316-1 du code des transports, alors même que VNF n'est pas partie à la convention, et que cette redevance est expressément mentionnée, dans le texte, comme concernant les occupants du « *domaine public fluvial confié à voies navigables de France* ». Or cette redevance a vocation à permettre à VNF d'accomplir ses missions, au nombre desquelles ne figure pas la gestion du domaine public fluvial sur ce tronçon du Rhône. Nous nous expliquons mal, en droit, la présence de cette clause, au demeurant également mentionnée dans la convention type disponible sur le site de la CNR (NB : une redevance pour prélèvements d'eau dans le domaine public pluvial est en revanche due à l'état directement, en vertu de l'article R. 2125-7 du CGPPP).

Mais à notre sens, l'absence de mention du domaine public fluvial concédé à CNR dans des exclusions de l'article D4314-1 s'explique probablement par le caractère en principe temporaire d'une concession telle que celle accordée à la CNR : à l'issue de la concession, si celle-ci n'était pas renouvelée, la reprise de la gestion du Rhône par l'État conduirait automatiquement, par l'effet de la loi, à introduire le Rhône dans le champ de compétence de VNF.

Pour l'heure, tant que dure la concession à CNR, seule cette dernière paraît compétente en matière de gestion du domaine public fluvial sur les portions du Rhône qui lui sont concédées, conformément à la réserve globale quant aux missions de VNF mentionnée à l'article. R4311-1 précité.

Cette interprétation semble au demeurant faire autorité

- Dans la doctrine juridique : sous l'article L. 4314-1 du code des transports, disposant que « La consistance du domaine confié à Voies navigables de France est définie par voie réglementaire », l'éditeur Dalloz de ce code renvoie à l'article R.4311-1 mentionnant la réserve de la concession du Rhône.
- Chez les acteurs et spécialistes du Rhône : cette position est celle adoptée sans ambiguïté dans l'ouvrage collectif de référence « le Rhône en cent questions », mise à disposition en ligne par le ministère du développement durable : l'entité chargée de la gestion domaniale du Rhône, « interlocuteur de terrain vis-à-vis de tous les porteurs de projets touchant aux domaines concernés (personnes sollicitant d'occupation temporaire du domaine, porteurs de projets d'infrastructures

d'aménagements publics ou privés, porteurs d'activités nautiques temporaires ou permanentes...) », est bien la CNR pour toute la partie se situant « de la confluence entre le Rhône et la Saône jusqu'à la diffluence du petit Rhône et du grand Rhône à Arles/Fourques » (pages 22 à 24, https://www.graie.org/zabr/ouvrageRhône/ZABR_QuestRHONE_CHAP1.pdf).

CNR sera donc l'interlocuteur naturel des porteurs du projet HPR pour l'implantation des ouvrages de prise d'eau sur le domaine public fluvial.

2.3.2 REGIME JURIDIQUE DE L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL PAR LES OUVRAGES HPR

Sous quel régime juridique devra s'inscrire l'occupation du domaine public fluvial par les ouvrages de prélèvement HPR ?

La réalisation du projet HPR impliquera pour les maîtres d'ouvrage, la mise en œuvre des procédures classiques, propres à leur assurer une maîtrise foncière sur le tracé des futures canalisations : acquisitions foncières à l'amiable ou par voie d'expropriation, création de servitudes d'utilité publique, occupations temporaires de terrain privé pour le chantier etc. Les outils permettant d'y parvenir sont parfaitement identifiés, et leur mise en œuvre ne pose pas de questions juridiques particulières à ce stade.

En revanche, la raison d'être du futur réseau est bien d'acheminer l'eau du Rhône, par des pompes effectués dans le fleuve, au moyen d'ouvrages et installations qui seront implantées sur le domaine public fluvial de l'État géré par la CNR.

Le paradoxe est que l'implantation des ouvrages fondamentaux du projet, permettant de prélever l'eau à acheminer par le futur réseau, et conditionnant tout le projet, est seule à ne pas pouvoir faire l'objet d'une maîtrise foncière par le maître d'ouvrage.

2.3.2.1 Cadre juridique courant de l'utilisation du domaine public

Cet obstacle à une réelle maîtrise foncière des emprises desservant le projet, tient aux principes ancestraux de la domanialité publique, selon lesquelles le domaine public doit être utilisé conformément à son affectation principale, à l'usage du public ou aux besoins d'un service public. Son occupation par un tiers peut être autorisée par l'autorité gestionnaire, de manière temporaire, précaire et révocable, sous réserve de ne pas porter préjudice à l'affectation principale, et moyennant le paiement d'une redevance d'occupation.

La doctrine et la pratique ont pris pour habitude d'utiliser la notion « *d'occupation privative* » pour qualifier ce régime d'autorisation temporaire consentie par l'autorité gestionnaire à un tiers, il est vrai le plus souvent une personne privée pour son propre intérêt. Cette désignation est pourtant trompeuse : Le code général de la propriété des personnes publiques, relativement récent, ne fait pas allusion à cette notion « *d'occupation privative* ». Pour définir le régime d'utilisation du domaine public le législateur a utilisé la distinction entre d'une part « *l'utilisation conforme à l'affectation* » et d'autre part, « *l'utilisation compatible avec l'affectation* ».

S'agissant de l'utilisation conforme à l'affectation, les dispositions du code sont réduites à leur plus simple expression, ainsi résumée dans l'article L.2121-1 reprenant le principe ancien :

« Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation ».

Pour ce qui est des utilisations « compatibles », l'article L.2122-1 du même code énonce que :

« Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ».

L'article L.2122-2 rappelle le caractère **temporaire** de l'occupation ou d'utilisation du domaine public par un tiers, et l'article L.2123 rappelle le principe du **caractère précaire et révocable** de toute autorisation ou convention occupation.

Enfin, l'article L 2125-1 pose le principe selon lequel *« Toute occupation ou utilisation du domaine public (...) donne lieu au paiement d'une redevance ».*

C'est sur le fondement de ces textes, que la Compagnie Nationale du Rhône (comme d'ailleurs VNF sur les cours d'eau dont elle a la gestion), fait signer à tout personne souhaitant occuper les berges du Rhône et/ou installer des ouvrages de prélèvement, des conventions d'occupation temporaires du domaine public concédé. Tel est le cas notamment, de l'ASA de Grangeneuve pour la prise d'eau de Châteauneuf du pape (convention de 2016), et de l'ASA des Grès pour la prise de Bollène (convention de 2021).

Au constat de cette pratique, il est légitime de s'interroger sur la pertinence du recours à cette forme d'autorisation, alors que :

- Le projet porte sur la réalisation d'infrastructures publiques par des personnes publiques pour les besoins de leurs services respectifs ;
- L'occupation du domaine public fluvial impliquée par le projet n'a rien de « privative », les ouvrages de prise d'eau à réaliser sur le domaine public fluvial étant eux-mêmes des ouvrages publics ;
- La nécessité d'avoir à payer une redevance calculée selon l'avantage procuré à l'occupant, peut paraître surprenant s'agissant d'installations destinées au fonctionnement d'un service public, ce d'autant plus qu'au cas d'espèce, le développement de ce service correspond à l'une des vocations attribuées au domaine public fluvial par la concession centenaire des aménagements du Rhône ;
- Le caractère temporaire, précaire irrévocable d'une telle autorisation d'occupation paraît incompatible avec la nécessaire pérennité des ouvrages publics à réaliser, et la continuité du service public auquel ils sont affectés.

Ce questionnement est pertinent, mais appelle des réponses en partie incertaines.

2.3.2.2 La situation particulière de l'usage au profit d'une personne publique tierce

2.3.2.2.1 Le non-paiement d'une redevance pour l'occupation du domaine est une exception

Le régime d'occupation temporaire défini par la loi a-t-il vocation à s'appliquer aux relations entre personnes publiques, c'est-à-dire aux occupations du domaine public par une personne publique tierce pour les besoins de son service public ?

Le code général de la propriété de personne publique n'opère aucune distinction selon que l'occupation du domaine public « compatible avec l'affectation » est le fait d'une personne publique ou privée. La formule « nul ne peut... » utilisée par l'article L2122-1 est à la fois générale et péremptoire, semblant exclure toute exception selon la nature de la personne occupante.

La lecture de l'article L2125-1 du CGPPP, relatif aux redevances d'occupation, paraît confirmer le principe d'application du régime de l'autorisation d'occupation aux personnes publiques :

« Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1o Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2o Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;

3o Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ;

4o Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé ;

5o Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est soumise au paiement de redevances sous la forme de baux ou de licences consentis à titre onéreux autorisant l'exercice de pêche professionnelle ainsi que la navigation, l'amarrage et le stationnement des embarcations utilisées pour cette activité.

En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat.

Lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement ».

Dès lors qu'il a jugé nécessaire d'introduire certaines dérogations au principe du paiement de redevances, au profit de certaines occupations par des personnes publiques (par de multiples modification du texte proposées au gré des besoins, essentiellement dans l'intérêt de l'État ou de ses politiques publiques), **le législateur a nécessairement confirmé que l'occupation du domaine public par une personne publique tierce relève du même régime que toute occupation par une personne privée : celui de l'autorisation d'occupation temporaire, précaire et révocable contre paiement d'une redevance.**

Il apparaît que depuis quelques années, la gestion du domaine public est envisagée avec une approche, probablement liée à une évolution idéologique générale, faisant de la valorisation économique et patrimoniale du domaine des collectivités publiques, un objectif, pour ne pas dire un principe, d'importance presque égale au principe d'affectation à l'usage public. En d'autres termes, dès lors qu'une utilisation de ce domaine par un tiers est possible sans en interdire l'affectation principale, l'autorité gestionnaire doit pouvoir l'autoriser moyennant rétribution.

Il nous est d'ailleurs loisible de relever, à la lecture de ce texte, que non seulement le régime de l'occupation temporaire précaire et révocable serait applicable aux porteurs du projet HPR, mais qu'en outre ceux-ci ne pourraient être dispensés de redevances, car leur nature et leur activité n'est pas au nombre des exceptions visées par ce texte, et par l'article L2125-1. Le service public qu'elles assument ne peut-être regardé comme « *bénéficiant gratuitement à tous* ». Ces deux structures ne sont pas davantage des associations à but non lucratif exerçant une activité d'intérêt général : La solution est évidente pour le syndicat d'irrigation de la Drôme, qui gère un service public à caractère industriel et commercial, à la manière d'une personne privée. Elle pourrait l'être moins pour une association syndicale autorisée de droit public, qui par hypothèse, exerce une activité d'intérêt général, sans but lucratif de par son statut d'établissement public administratif. Mais une ASA n'a d'association que le nom, alors que le texte semble, assez clairement, viser les associations loi 1901.

2.3.2.2 La distinction entre occupation privative et superposition d'affectation

Pour autant, malgré les observations qui précèdent, le code général de la propriété des personnes publiques n'est pas exempt d'ambiguïtés, en ce qu'il prévoit et régit une situation juridique particulière, emportant elle aussi occupation du domaine public par une personne publique dans l'intérêt d'un service public, de manière distincte du droit commun de « *l'occupation privative* » :

Il s'agit du cas de la superposition d'affectation, prévue en ces termes par l'article L.2123-7 du CGPPP :

« Un immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation.

La superposition d'affectations donne lieu à l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article ».

L'article L.2123-8 précise que :

« La superposition d'affectations donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne publique propriétaire ou pour le gestionnaire auquel l'immeuble du domaine public a été confié en gestion ou concédé ».

Même si ce dispositif est présenté dans un chapitre distinct de celui relatif à « l'utilisation du domaine public », concernant ses « modalités de gestion », il reste difficile, dans bon nombre de situations, de distinguer la superposition d'affectations, d'une occupation du domaine public par une collectivité publique tierce pour les besoins de son service public.

À titre d'illustration, la jurisprudence, peu nombreuse en la matière, a pu considérer que faisaient légitimement l'objet d'une convention de superposition :

- L'installation sur le domaine public maritime, par une commune, d'un boulodrome, d'une aire de jeux pour enfants et d'un « skate park » (CAA Bordeaux 6 juin 2019, n°17BX01993) ;
- L'installation par une commune, sur le domaine public maritime, en surplomb d'une plage, d'une voie destinée à la circulation des cyclistes et des piétons (CE 28 mai 2018, SCI Petrus, 387920).
- L'aménagement d'une piste cyclable sur les berges du domaine public fluvial géré par VNF (CAA de NANCY, 19 janvier 2017, 16NC00478),
- La réalisation par une commune, sur le domaine public maritime, d'un ouvrage d'accès au port de plaisance dont elle est gestionnaire (Conseil d'Etat, Section, du 20 février 1981, association de protections du site du vieux Pornichet, n° 06152, au recueil)

Nous ne voyons guère en quoi la création d'ouvrage et aménagements de prélèvement et de pompage sur le domaine public fluvial en vue de desservir un réseau public d'irrigation, différerait substantiellement de ces situations, ni pour quelles raisons juridiques elle ne pourrait faire l'objet d'une convention de superposition.

Ce dispositif présente l'avantage de permettre une occupation dont la caractéristique ne sera, légalement, ni temporaire ni précaire :

- Les ouvrages superposés permettant simplement une affectation supplémentaire, constitueront en principe une composante du domaine public, et seront protégés à ce titre ;
- Les deux parties sont des personnes gérant un service public dont la continuité sera ainsi assurée conformément à un principe de valeur constitutionnelle.

En outre – et c'est probablement pourquoi la méthode est beaucoup moins utilisée, y compris dans les relations entre personnes publiques, que les conventions d'occupation de droit commun – une convention de superposition ne permet pas aux gestionnaires d'exiger le paiement d'une redevance de principe calculé selon les avantages procurés, c'est-à-dire la rémunération de principe d'une prestation dans le cas d'une gestion patrimoniale, mais simplement une indemnisation des dépenses supplémentaires ou des préjudices

Mai 2024

causés aux gestionnaires du domaine public superposé (art. L.2123-8 CGPPP précité). Or le plus souvent, si la convention est bien rédigée, le préjudice sera peu significatif pour le gestionnaire, et le dispositif moins rémunérateur.

2.3.2.2.3 La solution de la convention de superposition semble adaptée au projet HPR

Ces éléments conduisent à considérer qu'une convention de superposition serait largement préférable pour les porteurs du projet HPR, à un régime d'autorisation d'occupation « privative » de droit commun.

Le recours à cette modalité de gestion serait d'autant plus pertinent en l'espèce, que la concession d'État consentie à la CNR, lui confie la gestion du domaine public fluvial afin de réaliser des aménagements « *au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles* » (Loi du 27 mai 1921 non modifiée sur ce point). Ainsi serait-il possible de considérer que l'utilisation du domaine public fluvial géré par la CNR en vue d'y implanter des ouvrages de prélèvements destinés à l'irrigation des territoires avoisinants, ne constitue pas simplement une « *utilisation compatible avec l'affectation* », mais bel et bien une **utilisation conforme à l'affectation du domaine public au sens du CGPPP**.

Cette analyse serait d'autant plus solide si les cahiers des charges spéciaux et/ou conventions agricoles liés à la concession CNR, venaient à être révisés pour inclure le projet HPR : il nous semblerait difficile de considérer alors, que les porteurs du projet, sur Châteauneuf du pape ou Bollène, n'ont vocation qu'à utiliser le Domaine public fluvial de manière temporaire, précaire, et révocable.

2.3.2.2.4 Convention de superposition : option ou obligation ?

Mais la compagnie nationale du Rhône, et en amont l'Etat propriétaire et concédant, ont-ils légalement l'obligation d'envisager l'occupation du domaine public fluvial par les éléments du réseau HPR sous le régime de la convention de superposition, dès lors que les conditions en sont remplies ?

La question de droit consiste à déterminer si, lorsque la situation est susceptible de relever de la superposition d'affectations au sens de l'article de l'article L2123 –7 du CGPPP – autrement dit en présence d'une occupation du domaine par des équipements et aménagements eux-mêmes publics et affectés à l'usage du public ou au fonctionnement d'un service public – l'utilisation du procédé de la convention d'occupation temporaire doit être exclu au profit du régime de la superposition, ou si au contraire, l'autorité gestionnaire du domaine public est libre de recourir à l'une ou l'autre de ces formules.

En l'état du droit et d'une jurisprudence peu fournie, il ne nous est, hélas, pas possible de considérer que le gestionnaire de domaine public serait tenu de recourir au régime de la superposition lorsque celui-ci est possible : il reste, *a priori*, libre de lui préférer l'application du régime de droit commun de l'autorisation d'occupation temporaire.

Nous avons eu l'occasion d'argumenter sur un tel moyen dans un cas assez classique de superposition entre une voie publique et le domaine public ferroviaire géré par Réseau Ferré de France, sur l'emprise élargie d'un « passage à niveau » : le litige portait sur le refus d'une commune dont les canalisations d'eau potable situées sous la voie publique, traversaient le domaine public ferroviaire, de signer une convention d'occupation dans

des conditions l'obligeant à régler d'importantes sommes à l'établissement public RFF. La commune invoquait le caractère public des ouvrages et de leur affectation, et la situation de superposition au sens de l'article L.2123-7 du CGPPP, faisant obstacle à ses yeux, à ce que RFF lui impose la signature d'une convention d'occupation temporaire, avec paiement d'une redevance calculée selon l'avantage procuré. La Cour Administrative d'Appel de Marseille a rejeté ce moyen en considérant que les principes des articles L.2122-1 et L. 2125-3 du CGPPP (aux termes desquelles nul ne peut occuper le domaine public sans autorisation du gestionnaire, et sans versement d'une redevance) trouvaient à s'appliquer quand bien même l'occupation serait le fruit d'ouvrages relevant d'un service public. Elle n'a pas nié que la situation aurait pu faire l'objet d'une convention de superposition, mais a simplement retenu qu'en l'absence de celle-ci, la commune était bien en situation d'occupante irrégulière et devait donc à RFF une indemnité d'occupation (CAA Marseille 20/01/2015, *commune de Manosque*, n°13MA02170).

Si l'on ne peut tirer d'enseignement définitif de cette jurisprudence de Cour, il n'en reste pas moins que le principe d'une occupation temporaire précaire et révocable moyennant redevance semble rester, aux yeux des juges, parfaitement applicable à des occupations provenant d'autres collectivités publiques pour les besoins de leurs services, sans qu'y fasse obstacle l'existence du régime spécifique de la superposition d'affectations.

En d'autres termes, le traitement de ce type de situation par une convention de superposition resterait à la discrétion du gestionnaire du domaine public, qui pourra légalement le refuser pour exiger la signature, financièrement plus intéressante, une convention d'occupation temporaire « de droit commun », ce sous le seul contrôle par le juge d'une hypothétique « erreur manifeste d'appréciation ».

Cela est d'autant plus vrai que comme nous l'avons déjà expliqué, au travers des exceptions à l'obligation de paiement d'une redevance, l'article L.2125-3 évoque des hypothèses d'occupation par des personnes publiques, en ne prévoyant de gratuité dérogatoire que pour certains cas très précis, confirmant ainsi, implicitement, l'applicabilité du texte à toute occupation du domaine public par une autre personne publique.

2.3.2.2.5 Distinction entre SID et ASA du canal de Carpentras ?

En outre, nous pourrions nous interroger sur l'éventuelle distinction qui pourrait être faite entre une occupation du domaine public fluvial par des ouvrages relevant d'un service public à caractère industriel et commercial, comme celui du SID, et l'occupation par des ouvrages dépendant d'un service public administratif comme celui de l'ASA du canal de Carpentras : dans le cas d'un SPIC, l'occupation présente incontestablement un caractère davantage « privatif », compte tenu des conditions de son fonctionnement, censé s'approcher de celui d'une entreprise secteur concurrentiel. En revanche, une association syndicale doit son statut d'EPA au fait que sa mission relève de l'aménagement du territoire, et non d'une activité de « vente d'eau brute » susceptible de s'exercer dans les mêmes conditions sur le secteur concurrentiel. S'il s'agit ici d'une anticipation prématurée d'éventuelles évolutions jurisprudentielles ou législatives, la question se pose en raison du constat selon lequel les quelques hypothèses de convention de superposition reconnue par la jurisprudence précitée, concernaient toutes l'installations d'ouvrages public réalisés par des communes en régie, et mis gratuitement à disposition des usagers (aires de jeu, pistes cyclables...). À

Mai 2024

l'inverse, le cas de la commune de Manosque concernait le passage de canalisation d'eau potable, service public à caractère industriel et commercial en vertu de la loi...

2.3.2.2.6 La convention de superposition une solution logique mais qui nécessite de convaincre l'Etat et la CNR

En définitive, si la logique voudrait que pour l'installation sur le domaine public fluvial des ouvrages de prélèvement et de pompage du futur réseau HPR, visant à l'exercice d'une activité correspondant à l'affectation dudit domaine publique selon les termes de la concession, se fasse sous la forme d'une convention de superposition, il conviendra d'en convaincre l'Etat et la CNR.

Une insertion officielle du projet HPR dans les programmes d'aménagement des cahiers des charges spéciaux révisés, ou dans des conventions agricoles conclues entre l'Etat et la CNR, contribueraient indéniablement à convaincre la CNR de recourir par préférence à la méthode de la superposition, plutôt que de placer l'ASA du canal Carpentras et le SID en situation d'occupant lambda du domaine public.

Dans le cadre d'un projet important d'aménagement du territoire, porté par des acteurs publics, et alors que le domaine public fluvial, naturel ou artificiel, du Rhône, sur le tronçon qui nous concerne, est expressément affecté par la loi à la réalisation d'aménagements pour « l'irrigation et autre utilisations agricole », il nous semble que la formule la plus adéquate pour l'installation pérenne des ouvrages de prélèvement et leurs accessoires sur le domaine public fluvial, serait celle de la convention de superposition. La pertinence de cette solution serait d'autant plus forte, et acceptable par la CNR, si le projet HPR, comme nous l'avons suggéré, venait à être inclus au nombre des aménagements devant être soutenu par cette dernière en vertu des cahiers des charges spéciaux ou de conventions agricoles. Dans tous les cas, des démarches de concertation devront être envisagées, en présence de l'Etat, pour convaincre la CNR.

2.3.2.3 En cas de recours à la convention d'occupation temporaire classique

Dans l'hypothèse où la solution imposée serait, malgré tout, la signature de conventions d'occupation temporaire classiques, deux questions se posent pour les porteurs du projet :

2.3.2.3.1 Négocier la redevance ?

Les porteurs du projet HPR pourraient-ils être dispensés de redevance d'occupation, et dans la négative, disposeraient-ils d'une marge de négociation de cette dernière ?

Nous avons vu qu'a priori, dans ce contexte précis, et de porteurs de projets, par leur statut comme par leur activité, ne semble pas devoir rentrer dans les exceptions à l'obligation de s'acquitter d'une redevance, prévue aux articles L2125-1 et L2125-1-1 du CGPPP.

S'agissant de la question d'une marge de négociation des redevances susceptibles d'être réclamées par CNR, celle-ci n'est pas inexistante, mais la liberté contractuelle est en la matière plus encadrée qu'en droit privé : outre le principe de non-gratuité, l'article L2125-3 du CGPPP dispose que « *La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au*

titulaire de l'autorisation ». En outre, il existe probablement un règlement général relatif aux conditions d'occupation du domaine public fluvial, comportant des règles et formule de calcul des redevances.

En application des textes, il nous semblerait difficile de négocier la gratuité, mais envisageable de tenir compte, de manière motivée, de la situation particulière inhérente au projet, pour obtenir un tarif préférentiel : caractère de service public des activités exercées, absence de but lucratif, enjeux liés au coût de l'eau pour la profession agricole, contribution aux objectifs généraux de la concession...

Par ailleurs, la question de la légitimité, voire de la légalité, de l'appel d'une « *redevance hydraulique* » au profit de VNF, telle qu'elle existe dans ses conventions type, devra être posée à la CNR.

2.3.2.3.2 Intérêt de conventions d'occupation constitutives de droits réels

La convention d'occupation à signer peut-elle être constitutive de droits réels, et cela présenterait-il un intérêt particulier pour les porteurs du projet ?

En principe, toute occupation du domaine public fluvial artificiel de l'État, sauf stipulation contraire du titre, est constitutif d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier réalisé par l'occupant pour l'exercice de son activité (Art L.2122-6 CGPPP). En revanche, la constitution de droits réels sur le domaine public naturel paraît exclue (encore que le code se borne à ne pas la prévoir « *de plein droit* », sans *stricto sensu* l'interdire).

Il semble qu'en l'espèce, la prise d'eau de Châteauneuf du pape est située sur le domaine public naturel, alors que la prise d'eau de Bollène se situe dans le canal Donzère Mondragon et donc sur le domaine public artificiel. Ce point est à vérifier techniquement.

La constitution de droits réels au profit de l'occupant du domaine public est essentiellement un dispositif visant à faciliter l'investissement économique sur le domaine public à des fins de valorisation : les droits réels ont vocation à offrir des garanties de financement privé aux investisseurs, rassurant leurs créanciers. Ils peuvent notamment permettre d'hypothéquer les ouvrages et le droit de superficie correspondant à leur implantation. Il nous semble toutefois que les investissements étant réalisés par des personnes publiques, dont la solvabilité peut difficilement être remise en cause, l'absence de tels droits réels ne devrait pas être déterminante aux yeux des financeurs de droits privé pressentis pour la part autofinancée. Cela est d'autant plus vrai que les sûretés apportées par ces droits réels sont plus limitées qu'en droit privé : l'article L.2122-8 prévoit notamment que le droit réel ainsi créé ne peut être hypothéqué que pour garantir les emprunts destinés à financer les ouvrages réalisés sur la dépendance domaniale occupée : dans notre cas, le coût des ouvrages de prise d'eau strictement réalisés sur le domaine public fluvial, ne représenteront probablement qu'une toute petite partie des investissements.

La création de droits réels pourrait apparaître comme une garantie de pérennité de l'autorisation. L'article L.2122-6 du CGPPP dispose d'ailleurs en son troisième alinéa que « *Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder 70 ans* ».

Il ne faut toutefois pas surestimer la sécurité apportée par ce type de droits réels consentis sur le domaine public : ils ne durent que le temps de l'autorisation, et le gestionnaire du domaine a toujours la possibilité de retirer cette autorisation avant terme, ce moyennant un préavis très court.

L'article Art. R.2122-18 dispose en effet que :

« Dans le cas où l'autorité qui a délivré le titre constitutif de droit réel envisage, pour quelque motif que ce soit, de le retirer en totalité ou en partie avant le terme fixé, le titulaire du titre à cette date en est informé par pli recommandé avec demande d'avis de réception, deux mois au moins avant le retrait, sauf respect, en cas de concession, du délai particulier prévu par le contrat.

Dans le cas où le retrait envisagé a pour motif l'inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, l'autorité qui l'a délivrée en informe les créanciers régulièrement inscrits, selon les mêmes modalités, deux mois au moins avant le retrait ».

En outre, l'article L.2122-9 prévoit que :

« A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition.

Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'État, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques.

Toutefois, en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation. Les droits des créanciers régulièrement inscrits à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité.

Deux mois au moins avant la notification d'un retrait pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, les créanciers régulièrement inscrits sont informés des intentions de l'autorité compétente à toutes fins utiles, et notamment pour être mis en mesure de proposer la substitution d'un tiers au permissionnaire défaillant ou de s'y substituer eux-mêmes ».

Ce dernier texte prévoit certes une indemnisation en cas de retrait anticipé de l'autorisation constitutive de droits réels, mais il ne déroge pas vraiment, en cela, aux principes applicables aux autorisations « de droit commun ». La garantie d'une indemnité en cas de retrait anticipé de l'autorisation, ne nous paraît pas supérieure à celle qui résulterait d'une clause bien rédigée dans le cadre d'une convention d'occupation non créatrice de droits réels.

En réalité, la lecture de ce texte confirme que la vocation principale de la constitution de droits réels au profit de l'occupant est d'encourager les investissements et de protéger les créanciers ayant permis ces derniers,

puisqu'il est surtout prévu au dernier alinéa, un préavis au profit de ces derniers en cas de résiliation anticipée.

C'est donc à l'aune des besoins de garantie auprès de financeurs privés pressentis pour la part d'autofinancement des constructions strictement prévues sur le domaine public fluvial, que devrait être mesurée la nécessité ou non de solliciter le bénéfice d'autorisations constitutives de droits réels.

Dans le cas où les ouvrages et aménagements de prise d'eau nécessaires au projet HPR devait faire l'objet de conventions d'occupation du domaine public, il serait difficile d'échapper au paiement d'une redevance, dont le montant pourrait toutefois être négocié dans une certaine mesure.

Le bénéfice d'une autorisation d'occupation constitutive de droits réels ne présenterait d'intérêt concret, pour les porteurs du projet, que s'il existe de réels besoins de garantie et sûreté au profit de financeurs privés pour les seuls ouvrages installés sur le domaine public. En tout état de cause, il n'est pas du tout certain qu'une telle constitution de droits réels soit possible, ou en tout cas acceptée par le gestionnaire, si le domaine public occupé est le domaine public naturel.

3 REGIME DES RELATIONS AVEC LES FUTURS USAGERS

Il s'agit ici d'anticiper et de sécuriser les relations avec les usagers du futur réseau HPR

Le futur réseau HPR aura vocation à desservir de nouvelles zones actuellement non irriguées, donc de nouveaux usagers particuliers, mais également d'apporter une ressource de substitution à divers organismes de droit privé ou public dont l'activité nécessite actuellement des prélèvements d'eau dans les nappes ou dans des cours d'eau à tendance déficitaire.

Pour s'investir dans un projet d'une telle ampleur, le canal de Carpentras souhaite être fixé sur le cadre juridique ayant vocation à s'appliquer dans ses relations avec les futurs usagers pressentis pour être raccordé au futur réseau HPR. L'objectif est ici d'identifier dans quelle mesure il serait possible de sécuriser les engagements souscrits avec une diversité d'usagers, puis de leur garantir une certaine pérennité.

Par ailleurs et en complément, afin d'engager les travaux avec sérénité, les deux maîtres d'ouvrages (ASA et SID) se demandent comment formaliser l'engagement des ASA dont il est prévu de substituer la ressource, ce avant même le début des travaux, afin d'être certains que celles-ci abandonnent leur ressource locale au profit de HPR dès leur raccordement.

Le régime juridique des relations entre l'exploitant HPR et les « usagers » doit être approché en tenant compte à la fois du statut du premier, et de la nature des seconds.

S'agissant des porteurs de projets, nous sommes en présence de deux structures au fonctionnement totalement différent : un syndicat intercommunal régi par le code général des collectivités territoriales, et une association syndicale de droit public régie par des textes spéciaux.

Quant aux futurs « usagers » ou « bénéficiaires » du service HPR, leurs besoins, notamment en termes de sécurisation juridique, sont susceptibles de varier selon leur nature juridique ou leur fonctionnement. Nous nous questionnerons ici sur les cas suivants :

- Relations avec de nouveaux usagers particuliers directement raccordés au réseau HPR ;
- Relations avec une ASA ou union d'ASA d'irrigation existante dont le réseau viendrait à être lui-même desservi par le réseau HPR, en lieu et place de son ancienne prise d'eau ;
- Relations avec des associations syndicales libres, soumises au droit privé, gérant un réseau d'irrigation, venant être desservies par le réseau HPR ;
- Relations avec des collectivités territoriales ou leurs groupements exploitant un service public qui viendraient à se raccorder au réseau HPR pour l'alimentation en eau brute d'un service public de distribution d'eau potable ;
- Relations avec les communes pour le branchement de point d'eau incendie sur le réseau HPR.

- Relations avec les collectivités qui souhaiteraient réalimenter de cours d'eau ou autres espaces naturels ...

3.1 LES SOLUTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE MISES EN ŒUVRE PAR L'ASA DU CANAL DE CARPENTRAS

La situation de l'ASA du canal de Carpentras est bien spécifique dès lors que son fonctionnement est fortement encadré par la législation.

3.1.1 LE CADRE JURIDIQUE DE BASE DES ASA

Pour rappel, une ASA regroupe au sein d'un périmètre, des immeubles ayant intérêt aux travaux et ouvrages dont l'entretien constitue l'objet de la structure. La mission d'une ASA d'irrigation relève davantage de l'aménagement du territoire, que de la fourniture d'eau brute. C'est pourquoi la loi qualifie ce type de structure d'établissement public administratif (Ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004).

Encore faut-il souligner que la particularité de l'institution réside dans le caractère réel des obligations dérivant de l'appartenance au périmètre, c'est-à-dire leur attachement à la propriété foncière : tout propriétaire d'une parcelle incluse dans le périmètre est nécessairement membre de l'ASA, et en est le seul « usager » reconnu légalement ; c'est sur lui que pèsent les obligations réelles que constituent, entre autres, l'obligation de paiement d'une redevance ou de supporter le passage des ouvrages et agents chargés de leur entretien. En un sens, l'appartenance à une association syndicale constitue une forme de servitude administrative.

On le voit, une association syndicale de propriétaires de droit public est un établissement public administratif original, puisqu'elle a vocation à entretenir les ouvrages qui lui sont confiés au bénéfice d'une catégorie spécifique d'usagers que sont ses « membres », propriétaires de parcelles dans le périmètre. **Les relations d'une ASA avec ses propriétaires membres sont régies par les lois et règlements, et en l'occurrence, par les dispositions de l'ordonnance du 1er juillet 2004 et de son décret d'application n°2006-504 du 3 mai 2006.**

Tenant cette particularité :

- Les personnes intéressées par une desserte via le réseau HPR géré par l'ASA du canal de Carpentras, devront-elles nécessairement intégrer le périmètre selon les procédures prévues par les textes pour bénéficier du service ?
- Ou bien l'ASA peut-elle envisager, dans ce cadre précis, et de manière « accessoire », d'en passer par la voie contractuelle pour de la fourniture d'eau à ces personnes ?

3.1.1.1 Analyse des solutions possibles La solution contractuelle est inappropriée

Les textes et principes applicables aux ASA nous paraissent rendre la solution contractuelle légalement hasardeuse :

Tout d'abord, l'article 3 de l'ordonnance du 1er juillet 2004, pierre angulaire du fonctionnement des associations syndicales propriétaire, dispose que « *Les droits et obligations qui dérivent de la constitution d'une association syndicale de propriétaires sont attachés aux immeubles compris dans le périmètre de l'association et les suivent, en quelque main qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association ou la réduction de son périmètre* ». Au nombre des droits dérivant de la constitution d'une association syndicale figure nécessairement, à nos yeux, celui de bénéficier des ouvrages syndicaux, qui valorisent la propriété ou permettent son exploitation. Or le législateur a prévu que ces droits sont rattachés à la propriété, et par voie de conséquence, ne bénéficient qu'aux propriétaires membres. Nous pouvons donc légitimement en déduire que les personnes dont la propriété n'est pas incluse au périmètre, non pas de « droit » à bénéficier de l'œuvre syndicale.

En complément de ce texte, doit être pris en compte le principe général d'organisation administrative qu'est le « *principe de spécialité* », selon lequel un établissement public ne doit faire que ce pour quoi il a été juridiquement créé, dans les conditions qui lui ont été fixées. Ce principe n'est pas seulement fonctionnel (c'est à dire relatif à l'activité exercée), mais également géographique : un établissement public ne peut intervenir sur un secteur géographique autre que celui qui lui a été assigné par son texte fondateur (Conseil d'Etat 14 mars 1997, Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, RFDA 1997 p.349). En principe une ASA ne doit pas pouvoir intervenir hors de son périmètre, sauf à anticiper une inclusion, ou à participer à des actions non dépourvues de lien avec les intérêts des propriétés de son périmètre.

Enfin, il ressort des dispositions cumulées des articles 1er et 31 de l'ordonnance du 1er juillet 2004, que les dépenses exposées par l'ASA pour l'accomplissement de sa mission d'entretien et d'exploitation des ouvrages d'intérêt commun bénéficiant à ses propriétaires membres, sont réparties entre ces derniers selon des bases de répartition tenant compte de l'intérêt de chaque propriété à l'exécution des missions. Le financement de l'œuvre syndicale repose donc uniquement sur les propriétaires membres, et les contributions ne peuvent être réclamées que selon les formes et modalités fixées par les lois et règlements, à l'exclusion de toute formule contractuelle dérogatoire (En ce sens CAA Marseille du 10 juillet 2017, commune de Gap, n°16MA004846 – CAA Bordeaux 26 mars 2024, M. C./ ASA d'irrigation de l'étang des Faures, n°22BX00483). S'il n'est pas possible de recourir à une formule alternative contractuelle pour le calcul des redevances des membres, a fortiori ne nous semble-t-il guère envisageable de faire bénéficier du service un tiers non-propriétaire au sein du périmètre, selon des tarifs contractuels dérogatoires. Il existerait au demeurant un risque de rupture d'égalité devant le service public.

Enfin, s'agissant plus précisément de l'ASA du Canal de Carpentras, l'article 4 de ses statuts dispose que

« L'ASA du Canal de Carpentras pour objet :

L'étude et la réalisation des aménagements de transport d'eau brute d'irrigation

La gestion de l'ensemble des ouvrages des équipements, de réseau gravitaire ou sous pression, permettant le prélèvement, le transport et la distribution d'eau brute destinée à l'arrosage des parcelles comprises dans son périmètre ».

La fourniture d'eau brute destinée à un autre objet que l'arrosage des parcelles comprises dans le périmètre excéderait son objet, et risquerait de tomber sous le coup d'une censure pour non-respect du principe de spécialité précité.

Même s'il est difficile d'envisager les réactions de l'autorité de tutelle de l'ASA, ou d'un juge éventuellement saisi, il nous semble que l'utilisation de formule contractuelle pour régir les relations entre l'ASA et les usagers du réseau HPR dont elle aura la charge, n'offre pas de garanties suffisantes en termes de sécurité juridique.

Mais outre ces incertitudes, nous ne devons pas ignorer le fait qu'une simple contractualisation n'offre pas de garantie sérieuse de pérennité de la relation avec un adhérent, en raison notamment de la proscription des engagements perpétuels. Il s'agit là d'un risque économique que nous avons souligné pour ce qui concerne le SID. La question de la pérennité de la relation se pose avec acuité ce qui concerne les relations juridiques avec des structures publiques : autres ASA d'irrigation, services publics d'adduction d'eau potable... : dans les cas de relation entre deux services publics, l'impératif constitutionnel de continuité, qui pèse sur les deux parties, rend la garantie de pérennité difficilement contournable. C'est pourquoi la formule contractuelle, à la supposer même envisageable, ne nous paraît pas adaptée, en tout état de cause, pour ce qui concerne les relations avec d'autres structures publiques. Elle ne devrait être envisagée qu'en l'absence de tout autre solution.

Une formalisation contractuelle des rapports entre l'Association syndicale de Carpentras et les futurs usagers du réseau HPR dont elle aura la charge paraît légalement contestable, et peu conforme aux souhaits exprimés d'une pérennité des engagements.

3.1.1.2 L'adhésion d'une Parcelle dans le périmètre : la solution « institutionnelle » classique

Au vu de l'analyse qui précède, il apparaît que l'ASA du Canal de Carpentras devra concevoir ses relations avec les futurs « usagers » du réseau au travers des règles qui lui sont propres, c'est-à-dire par leur intégration comme propriétaires membres.

Cette formule présente en outre l'avantage d'offrir la meilleure garantie possible en termes de pérennité des engagements : un engagement perpétuel ne se conçoit guère, en droit, hors de l'hypothèse de droits réels, rattachés à un immeuble. Or, comme nous l'avons rappelé, les droits et obligations résultant de l'appartenance à une association syndicale présentent précisément un tel caractère réel : l'obligation d'avoir à contribuer aux frais d'entretien du réseau pèse sur tout propriétaires d'une parcelle située dans le périmètre tant que celle-ci n'en est pas distraite, c'est-à-dire n'a pas perdu définitivement toute forme d'intérêt aux ouvrages syndicaux.

Mais l'intégration des futurs usagers au sein de l'ASA suppose l'inclusion de parcelles intéressées à l'usage du futur réseau HPR, au sein du périmètre syndical.

Cela ne pose guère de difficultés juridiques et pratiques pour ce qui concerne les usagers particuliers : ceux-ci devront souscrire les parcelles qu'ils souhaitent irriguer, lesquelles seront intégrées au périmètre par arrêté préfectoral, au terme de la procédure d'extension prévue à l'article 37 de l'ordonnance du 1er juillet 2004.

3.1.1.3 L'adhésion d'une « Parcelle tête de réseau » : une proposition de solution « institutionnelle » pour desservir un réseau collectif

En revanche, l'intégration au sein de l'ASA est plus difficile à concevoir s'agissant de structures collectives n'ayant pas à proprement parler, de propriétés susceptibles de bénéficier de l'irrigation, mais souhaitant simplement bénéficier de l'eau transportée par le réseau HPR pour alimenter un ou des ouvrages ou un service dont elles assurent elles-mêmes l'exploitation au profit de tiers.

Il ne s'agit pas ici d'une hypothèse d'école, puisque, comme cela a déjà été expliqué, la création du réseau HPR a notamment pour vocation à desservir des réseaux d'irrigation existants voir des services d'adduction d'eau potable, à partir de l'eau acheminée depuis le Rhône, ce en substitution de prélèvements actuellement effectués sur des ressources fragiles contestées telles que les nappes ou les cours déficitaires du bassin.

Si nous excluons la voie contractuelle, dont nous avons vu qu'elle était peu fiable, nous devons donc envisager un montage intermédiaire permettant de faire du gestionnaire de réseau, un membre de l'ASA du canal de Carpentras. Il s'agirait en substance :

- Pour la structure « entrante », de souscrire au périmètre de l'ASA du Canal de Carpentras, la ou les parcelles d'assiette des ouvrages principaux permettant de pomper et traiter l'eau délivrée par le réseau HPR ; cette structure aura alors la qualité de propriétaire membre de l'ASA ;
- Pour l'ASA du canal de Carpentras, d'adapter ses bases de répartition pour tenir compte des besoins spécifiques de ce type d'adhérents en termes de volume et de débit, lesquels sont très largement distincts de la surface foncière souscrite au périmètre, par hypothèse réduite au strict minimum. Des modifications statutaires pourront également être nécessaires pour adapter les conditions de représentation de cette catégorie spécifique de membres au sein des instances dirigeantes.

En résumé, nous serions dans le cas d'une institution dont l'appartenance à l'ASA se justifie par la souscription d'une propriété foncière « symbolique », n'ayant pas d'intérêt propre au bénéfice de l'irrigation, mais accueillant des ouvrages dont la vocation est précisément de recueillir et utiliser, la ressource transportée par le réseau HPR.

Ce montage, que nous désignerons sous le nom de « parcelle tête de réseau », pourrait être regardé comme détournant quelque peu l'esprit de l'institution syndicale, en ce que l'immeuble souscrit n'est pas en lui-même valorisé par l'œuvre syndicale, ni n'y trouve d'intérêt propre, en tout cas en termes d'irrigation. Pour autant, rien dans la lettre des textes relatifs aux associations syndicales ne semble s'opposer juridiquement à la formule.

Celle-ci n'est au demeurant pas une première : L'ASA du canal de Gap a adopté un fonctionnement similaire dans ses rapports avec la commune de Gap, dont elle approvisionne l'essentiel du service public de distribution d'eau potable. Ce mode de fonctionnement a implicitement été validé par la juridiction administrative, à l'occasion d'un litige concernant la redevance réclamée à la commune (TA Marseille 19 mai 2017, *commune de Gap*, n°1501307, confirmée en appel).

Cependant l'objet statutaire de l'ASA du canal de Carpentras, tel qu'actuellement rédigé, semble de nature à poser difficulté : celle-ci se voit confier expressément le soin d'entretenir des ouvrages destinés à « *la distribution d'eau brute destinée à l'arrosage des parcelles comprises dans son périmètre* ». Dans le cadre du montage envisagé, cette mention de la destination « arrosage des parcelles » est assez malheureuse, car précisément, les parcelles souscrites ne le sont pas pour être elle-même « arrosées ». Une telle précision ne nous paraît pourtant pas indispensable à la définition de l'objet syndical, et s'avère obsolète : elle n'empêche probablement pas l'usage de l'eau transportée par le canal de Carpentras à d'autres fins que l'arrosage (industrie, défense contre l'incendie, loisirs...). A l'occasion d'une modification statutaire, la notion de « *desserte du périmètre* », plus neutre, devrait être utilisée par préférence. Dans l'attente, il faudra espérer que l'autorité préfectorale, décisionnaire en matière d'extension du périmètre, n'y verra pas un obstacle.

3.1.2 PROPOSITIONS POUR CHAQUE CAS PREVU

3.1.2.1 Distribution d'eau brute à toute propriété (parcelle agricole, ou autre activité économique, parcelle d'agrément ou parcelle publique) à partir du réseau HPR

Quelque soit l'usage principal de la parcelle, et quel qu'en soit le propriétaire, celle-ci peut être incluse dans le périmètre suivant la méthode institutionnelle classique présentée ci-dessus.

En cas d'usage de l'eau autre que l'arrosage, sous réserve que cet usage soit compatible avec les règles propres du service public syndical, la seule limite pourrait être une interprétation extrêmement rigoureuse de la destination d'irrigation prévue dans les statuts. Une modification statutaire permettrait cependant de contourner ce risque.

3.1.2.2 Approvisionnement depuis le réseau HPR, d'un service public d'adduction d'eau potable :

Par détermination de la loi, un service public d'eau potable est un service public à caractère industriel et commercial, relevant de la compétence des communes ou de leurs groupements. Il n'existe aucune possibilité légale, pour l'ASA du canal de Carpentras, de prendre en charge ce service, et d'intégrer des parcelles au regard de leur seul intérêt à l'adduction d'eau potable.

La solution de l'adhésion d'une « parcelle tête de réseau » telle que définie ci-dessus nous paraît pouvoir répondre à ce besoin, et sécuriserait à long terme l'approvisionnement de la collectivité compétente.

La collectivité publique deviendrait membre de l'ASA par la souscription d'une propriété foncière « symbolique », n'ayant pas d'intérêt propre au bénéfice de l'irrigation, mais accueillant des ouvrages publics dont la vocation est précisément de recueillir et utiliser, dans l'intérêt général, la ressource transportée par le réseau HPR.

Comme cité ci-dessus, cette solution a déjà été mise en œuvre par L'ASA du canal de Gap la vis à vis de la commune de Gap dont le service public de distribution d'eau potable est approvisionné en partie par l'ASA.

3.1.2.3 Desserte d'un réseau d'irrigation préexistant déjà géré par une ASA, ASCO ou union d'ASA :

La Desserte par le réseau HPR, en lieu et place de l'ancienne prise d'eau, d'un réseau d'irrigation préexistant déjà géré par une ASA, ASCO ou union d'ASA peut être envisagée de deux façons.

La solution la plus naturelle consisterait à fusionner cette structure avec l'ASA du canal de Carpentras, comme le permettent les dispositions de l'article 48 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 : l'ensemble des propriétaires membres de la structure deviendrait ainsi membre de l'ASA du canal de Carpentras, qui en revanche, hériterait du réseau existant dont elle devrait assurer l'exploitation. La mise en œuvre d'une telle fusion nécessiterait un accord des assemblées de chacune des deux ASA dans des conditions de majorité qualifiée.

Cependant, et par hypothèse, ces associations syndicales existantes sont déjà structurées pour gérer le réseau d'irrigation, connaissent parfaitement leur périmètre, et disposent de leur propre pratique et réglementation. Alors que le seul intérêt pour ces structures réside dans une sécurisation de l'approvisionnement de leur réseau, ses membres ne souhaiteront pas nécessairement abandonner la maîtrise de ce dernier, pour être inclus dans une structure plus vaste. Réciproquement, l'ASA du canal de Carpentras n'a pas forcément l'intérêt ni la volonté de prendre charge des ouvrages supplémentaires, alors que ceux-ci sont déjà gérés. Il n'est ainsi pas certain que les conditions d'une fusion soient réunies, ni qu'une telle fusion soit conforme à l'intérêt réciproque des deux services.

Si la volonté des deux parties n'est pas de fusionner, le recours à la souscription d'une « parcelle tête de réseau » selon le montage précité devrait être envisagé.

3.1.2.4 Desserte d'un réseau d'irrigation préexistant déjà géré par une ASL :

La fusion pure et simple n'est pas ici envisageable dès lors que l'ASL est une structure de droit privé.

Plusieurs solutions sont donc envisageables :

- Dissolution de l'ASL et intégration directe des propriétaires membres de l'ASL au sein de l'ASA du canal de Carpentras, les ouvrages étant transférés à l'ASA.
- Transformation de l'ASL en ASA, puis fusion dans les conditions prévues à l'article 48 précité de l'ordonnance de 2004.
- Recours à la souscription par l'ASL d'une « parcelle d'adhésion » selon le montage précité (solution a priori la plus simple à mettre en œuvre).

3.1.2.5 Desserte des points d'eau incendie (PEI) des communes à partir du réseau HPR :

L'enjeu est ici bien moindre que pour les hypothèses précédentes, et il ne nous semble pas opportun d'envisager une intégration de parcelles dans le périmètre syndical pour ce seul besoin, tout à fait occasionnels, et répondant à des situations d'urgence. A nos yeux, le raccordement de PEI au futur réseau HPR pourrait avantageusement se régler au niveau de l'occupation du domaine public syndical, probablement au moyen de conventions de superposition du type de celles évoquées au chapitre III. Cela est

d’ailleurs déjà pratiqué par l’ASA du Canal de Carpentras (voir l’exemple de la convention avec la commune de Blomac.

3.1.2.6 Réalimentation de cours d’eau ou autres espaces naturels à partir du réseau HPR

Notons que ce type de rejet dans le milieu naturel est bien distinct de tous les cas de distribution d’eau brute décrits ci-dessus. De plus les rejets dans le milieu naturel sont réglementés par le code de l’environnement et pourraient paraître contradictoire avec la gestion économe de l’eau en vue de laquelle l’ASA est censé agir avec le réseau HPR sous pression. Il semble donc qu’une telle réalimentation de milieux avec l’eau du Rhône devrait être réservée à une collectivité compétente (en matière de Gemapi par exemple). Cette dernière devra accomplir toutes les démarches réglementaires préalables à sa mise en place, et acquérir une parcelle proche du point de réalimentation. Cette parcelle serait équipée, par la collectivité concernée, d’installations adéquates, par exemple un bassin à partir duquel elle alimenterait le milieu destinataire. Cette parcelle serait alors incluse dans le périmètre en tant que « parcelle tête de réseau ». De ce fait, les responsabilités de l’ASA se limiteraient à la distribution d’eau à cette parcelle et la collectivité se chargerait de l’aval.

3.2 LA SECURISATION AVANT REALISATION DES TRAVAUX DES ENGAGEMENTS DES ASA A RACCORDER

3.2.1 CAS DU SID ET DES ASA OU UNIONS A DESSERVIR

Le SID est une structure intercommunale régie par le code des collectivités territoriales, ayant pour objet d’exploiter un réseau de distribution d’eau brute. Une telle activité, lorsqu’elle est gérée par une collectivité territoriale ou un EPCI, revêt un caractère industriel et commercial (T. Confl. 16 octobre 2006, *syndicat intercommunal d’études, de travaux et de gestion d’irrigation du canton de Montignac*, au recueil). Les statuts de la structure, modifiés en dernier lieu par arrêté préfectoral du 20 septembre 2021, rappellent au demeurant, dans leur article 6, que le service d’irrigation collective géré par le SID est un service public industriel et commercial.

Dans ce cadre, et sauf évolution institutionnelle majeure, les relations du SID avec les futurs usagers du réseau HPR, quel que soit leur statut (y compris avec les ASA ou unions d’ASA), ne pourront être que contractuelles.

Soumises au droit privé, les relations du SID avec les ASA ou Union d’ASA souhaitant se raccorder au réseau HPR géré par ses soins, sont ainsi marquées par une grande liberté contractuelle. Il y a donc peu de développements à proposer à ce stade, l’essentiel étant de veiller simplement à respecter le principe d’égalité devant le service.

En l’état, le SID sera conduit à faire signer aux ASA et Unions, des contrats d’abonnement, et à appliquer son règlement de service.

Ces contrats seront en principe de droit privé, sauf cas exceptionnel concernant les relations avec d’autres structures publiques, si ledit contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun ou emporte occupation du domaine public.

Notons que dans un cadre contractuel, qui plus est de droit privé, les engagements perpétuels sont en principe proscrits⁴, et que l'utilisateur d'un SPIC reste toujours libre de résilier son abonnement : dit plus trivialement, l'adoption d'un mode de gestion similaire à celui d'un opérateur privé, implique nécessairement un risque de perte de « clientèle ». Une réelle pérennité des engagements peut donc difficilement être garantie au SID, tout comme l'équilibre budgétaire global du service sur le long terme.

Des contractualisations particulières pourront, cependant, être envisagées avec les usagers institutionnels de droit public, au cas par cas, selon les besoins (garanties de continuité du service, durée des engagements, occupation du domaine public, indemnisation de résiliation, etc...).

Enfin, si le maître d'ouvrage le souhaite, ces contrats pourront être signés avant d'engager les travaux, afin de sécuriser l'adhésion et le raccordement des certains usagers (notamment ceux présentant les plus gros besoins tels que les ASP et unions...), les contrats pourront être conclus par anticipation, quitte à les assortir de conditions résolutoires (en cas de non réalisation du projet) et de toutes clauses adaptées permettant de reporter le paiement ou l'exécution des obligations à un terme identifiable.

3.2.2 CAS DE L'ASA DU CANAL DE CARPENTRAS ET DES ASA OU UNIONS A DESSERVIR

L'avantage d'une solution contractuelle serait de permettre des engagements par anticipation, avec possibilité de renoncement en cas de non-réalisation du projet, mais nous avons vu qu'elle était dans ce cas juridiquement inapproprié.

La solution privilégiée est donc celle d'une souscription de « parcelles tête de réseau » par les gestionnaires de réseaux intéressés au sein du périmètre de l'ASA du canal de Carpentras. Notons d'ailleurs que pour tous les réseaux en cours de modernisation, les ASA ou unions sont déjà, ou vont devenir prochainement, propriétaires des parcelles sur lesquelles elles prévoient l'implantation des stations de pompes. Ces parcelles devraient parfaitement pouvoir devenir « parcelle tête de réseau ».

Un simple engagement signé de souscription ne vaudrait pas grand-chose, dès lors que le signataire serait libre de changer de position lors de la consultation des propriétaires susceptibles d'être inclus, prévue à l'article 37 I de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004. Cela est également valable pour une collectivité publique, qui pourrait retirer sa délibération demandant l'adhésion à tout moment dès lors qu'un tel acte n'apparaît pas créateur de droits (il existe toutefois une incertitude sur ce point faute de jurisprudence). Il est donc

⁴ Rappelons qu'en droit privé, seules les conventions instituant des droits réels, notamment des servitudes, ont une certaine vocation à la « perpétuité ». Il est possible en vertu des dispositions de l'article L.2122-4 du CGPPP, d'instituer des servitudes conventionnelles sur le domaine public, à la seule condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation de ce dernier. Dans le cadre des contrats avec des structures publiques, ayant comme le SID un impératif de pérennité et une obligation de continuité, il pourrait être étudié la faisabilité juridique de montages incluant la constitution d'une servitude pour le raccordement sur l'ouvrage HPR. Du fait de leur caractère réel, de telles servitudes inscriraient nécessairement la relation dans une forme de « perpétuité », puisqu'elles sont rattachées à des fonds, et doivent survivre à l'activité des propriétaires. Mais le montage devrait être soigné : de telles servitudes bénéficieraient, par définition, aux cocontractants du SID, plus qu'à ce dernier, et ceux-ci en qualité de propriétaire du fonds dominant, ont toujours la faculté d'y renoncer. En outre une servitude négociée dans ce contexte, risquerait d'être perçue comme ne bénéficiant pas effectivement à un fonds, l'objectif étant en réalité de permettre la délivrance pérenne d'une denrée à une personne morale : en principe, en vertu de l'article 637 du Code civil, les servitudes ne peut-être instituée au seul profit d'une personne. On le voit, cette piste de réflexion ne répond pas prioritairement aux objectifs du porteur de projet, et devrait être maniée avec précaution.

nécessaire de mener à bien la procédure d'extension de périmètre jusqu'à son terme, c'est-à-dire jusqu'à la publication et la notification de l'arrêté préfectoral.

Pour disposer, avant même le commencement des travaux, d'une certitude quant aux engagements des ASA ou unions intéressées au sein du périmètre, la procédure d'extension devrait simplement être menée à bien par anticipation, dès que l'ASA du canal de Carpentras le jugera utile pour sécuriser son projet. Elle pourra, dans ce cadre, commencer par inclure les réseaux collectifs dont les ressources actuelles devraient être substituées par une adduction à HPR en recourant à la méthode de la « parcelle d'adhésion ». Dans l'hypothèse où le projet ne se réaliserait finalement pas, il faudrait alors procéder à la distraction des parcelles n'ayant finalement pas d'intérêt aux travaux du fait de la disparition de la faisabilité de ceux-ci.

Encore faut-il souligner que pour les cas où une solution de fusion aurait été adoptée, de telles distractions ne seraient probablement pas justifiables, l'ASA du Canal de Carpentras pouvant continuer à gérer les réseaux des anciennes structures fusionnées avec les prises d'eau originelles, alors que les propriétés correspondantes n'auraient pas perdu leur intérêt à l'œuvre syndicale. Il s'agit là d'un point faible de la solution « Fusion ».

Notons que la modification des bases de répartition, déjà évoquée, devra dans ce cas, tenir compte de ces parcelles incluse dans le périmètre mais dont l'intérêt va évoluer au cours du temps.

3.3 LES ADAPTATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ASA DU CANAL DE CARPENTRAS

Un tel projet, même pour la seule partie qui serait portée par le canal de Carpentras, emporte une évolution significative du réseau syndical, avec un nouvel adducteur et le doublement de la surface syndicale à terme. Il nous semble donc qu'une réflexion sur l'adaptation de l'objet statutaire, incluant dans les missions de l'ASA le portage et la gestion du futur réseau HPR, serait souhaitable.

De plus, considérant les enjeux financiers, il sera nécessaire de revoir les bases de répartitions des dépenses. Enfin le nouveau réseau conçu, pour une pratique d'irrigation bien différente de celle permise par les réseaux historiques de l'ASA, emportera probablement la nécessité d'adaptations du règlement de service. Nous n'abordons ci-dessous que les suggestions de modifications qui découlent directement des analyses de cette étude.

3.3.1 ADAPTATION DES STATUTS

Rappelons que les statuts fixent essentiellement :

- Que fait l'ASA : son objet
- Qui participe : ses membres, son périmètre
- Comment se prennent les décisions : la gouvernance

- Comment l'ASA se finance, sur ce thème cependant, une délibération spécifique du syndicat complète les statuts et fixe le mode de répartition des dépenses

3.3.2 L'OBJET

Comme évoqué ci-dessus, l'ampleur du projet nous semble justifier une mise à jour de l'objet pour y intégrer l'adducteur principal à construire sur le Rhône, à partir duquel elle pourra développer ses réseaux. Lors de cette modification, il sera aisé, de surcroît, de lever le risque d'interprétation stricte de la phrase limitant la distribution d'eau brute « à l'arrosage des parcelles comprises dans son périmètre ». On pourra lui substituer la notion de « desserte du périmètre » sans en préciser l'usage.

3.3.3 LE PERIMETRE

Le périmètre sera étendu au fil des adhésions et du développement du réseau. Mais comme cela a été vu précédemment, pourront être intégrées, dès que le projet se concrétisera, les parcelles que nous avons qualifiées de « tête de réseau », qui engageront les réseaux collectifs correspondant à se raccorder à l'adducteur, et l'ASA à les desservir. L'adhésion de telles parcelles dont la surface est bien moindre que l'ensemble des surfaces appelées à bénéficier, *in fine*, de l'eau, impose de réfléchir à l'adaptation des règles de gouvernance.

3.3.4 LA GOUVERNANCE

3.3.4.1 La place des réseaux collectifs membres

Des modifications statutaires seront, en effet, nécessaires pour adapter les conditions de représentation de cette catégorie spécifique de membres au sein des instances de décision : Assemblée des propriétaires et syndicat.

Cela sera nécessaire pour l'ensemble de l'extension afin de compléter les secteurs actuels par l'intégration des nouveaux secteurs desservis. Les collègues qui sont actuellement définis par tranche de surface de propriété, mériteront sans doute d'être complétés pour tenir compte de ces nouveaux adhérents « tête de réseau » qui, bien que « petits propriétaires » en surface, seront importants en quantité d'eau utilisée et en part des dépenses prise en charge. Ainsi des places pourront leur être réservées dans l'assemblée des propriétaires et dans le syndicat, en concevant cela dans une vision d'équilibre global au sein de l'ASA.

Afin de donner une dimension cohérente à ces parcelles il sera nécessaire de leur associer une unité souscrite (un débit, une surface ...), donnée qui sera associée à la parcelle lors de son inclusion dans le périmètre et qu'il conviendra de définir dans les statuts afin de lui donner une pérennité liée à l'engagement de la parcelle dans le périmètre.

3.3.4.2 Quelle place pour les financeurs

Vus les importants financements publics nécessaires à la réalisation de ce projet, de nombreux financeurs seront appelés à y contribuer. Certains d'entre eux posent la question de leur intégration dans les organes syndicaux. L'ordonnance de 2004 a prévu cette éventualité en permettant aux financeurs intervenant pour

plus de 15% d'un programme de travaux de siéger au syndicat avec voix consultative pour toute la durée du programme. Il leur suffit d'en faire la demande.

Notons d'autre part que toutes les collectivités qui seront propriétaires d'une parcelle dans le périmètre seront membres de l'ASA et pourront avoir un représentant qui siège dans les organes s'il est élu dans ce cadre.

Enfin, depuis plus de 10 ans l'ASA réunit une commission intercommunale consultative créées par ses soins, pour partager ses réflexions stratégiques avec les élus communaux et intercommunaux concernés par son périmètre.

A l'opposé, il faut garder en tête que dans un réseau de ce type, dès lors que la phase d'investissement est passée, la participation des bénéficiaires aux organes est source de cohérence entre les décisions et les besoins de terrain : de nombreux syndicats intercommunaux créés dans les années 80 dans le sud-ouest se sont depuis convertis en ASA afin de permettre aux utilisateurs agriculteurs de revenir dans la gouvernance dont il avaient été exclus dès lors que leur représentant s'étaient fait plus rares dans les conseils municipaux.

En guise de dernière alternative, la solution de la parcelle « tête de réseau » pourrait être utilisée par une collectivité qui souhaite contribuer au financement de l'adducteur et s'assurer que celui-ci desserve son secteur : si elle engage un projet de réseau local (service public communal ou en incitant à la création d'une structure dédiée), elle pourra engager une parcelle tête de réseau, pour une unité de souscription donnée. Elle bénéficiera alors de droits comme tout propriétaire dont celui de candidater à l'élection dans les organes et devra assumer les mêmes devoirs que les autres membres.

3.3.5 ADAPTATION DES BASES DE REPARTITIONS DES DEPENSES (BRD)

Les bases de répartition des dépenses sont les règles en fonction desquelles les dépenses annuelles sont réparties entre tous les membres de l'ASA. Ces règles doivent tenir compte de l'intérêt des propriétés à l'objet de l'association (O31 et D51). Ces règles peuvent définir des secteurs d'intérêts distincts et laisse une grande marge d'innovation aux ASA dès lors que le formalisme d'établissement est respecté.

3.3.5.1 La distinction entre les secteurs Rhône et les secteurs Durance ?

Dans le cas présent, et au moins dans un premier temps, il nous semble que la différence entre le projet qui s'est développé autour de l'adducteur canal depuis plus de 150 ans et celui à venir autour du nouvel adducteur à partir du Rhône, justifierait de distinguer ces deux secteurs, et que les dépenses spécifiques à chaque secteur ne soient réparties qu'entre les propriétés du secteur correspondant. Ainsi les membres actuels de l'ASA auront moins de difficulté à accepter un tel projet qui ne les concernera quasiment pas. Il y aura cependant un certain nombre de charges mutualisées (encadrement, matériel, bureaux etc...) qui mériteront d'être réparties selon des clefs communes.

3.3.5.2 La distinction entre les dessertes à la parcelle et les dessertes d'ASA ou autres réseaux

Plusieurs situations méritent de trouver une adaptation adéquate des BRD, notamment : d'une part, la différence entre parcelles qui ont un usage exclusif de l'eau et parcelles « tête de réseau » du fait de la

quantité nécessaire en termes de débit et de volume, d'autre part la différence d'investissement pour le maître d'ouvrage HPR pour desservir une même surface finale :

- Comme déjà évoqué, la notion de parcelle « tête de réseau » rend la notion de surface cadastrale inadaptée pour répartir des charges. Ainsi quand la surface cadastrale est aujourd'hui utilisée pour répartir certaines charges, il sera nécessaire de trouver la bonne unité à lui substituer. Notons d'ailleurs que la notion de surface souscrite est déjà présente dans le vocabulaire syndical. Elle pose par contre question quand elle est inférieure à la surface cadastrale. Il sera dans ce cadre nécessaire de définir les unités adaptées et les règles présidant à leur évolution : comment faire évoluer la souscription d'une parcelle « tête de réseau » dans le temps, à la hausse ou à la baisse sans faire perdre sa consistance à la notion de périmètre ? Un avantage du réseau HPR sous pression réside dans la relative simplicité de mesurer les débits et les volumes qui pourront en conséquence être utilisés comme unité de répartition des dépenses plus facilement que sur des réseaux gravitaires. La possibilité de variation de ces grandeurs dans le temps, les distingue clairement de la surface cadastrale qui, elle, est fixe. Il conviendra de tenir compte de cette spécificité en encadrant les conditions de ces variations dans les statuts ou le RS, ce afin d'éviter des comportements opportunistes délétères, tout en utilisant leurs aspects positifs : ces grandeurs permettent de faire évoluer la contribution en fonction du développement du réseau desservi par la parcelle tête de réseau. (À condition que le point de livraison et le réseau en amont le permette).
- En termes d'investissement, l'ASA du canal de Carpentras devra aussi tenir compte dans sa répartition des dépenses, de la différence entre :
 - d'une part, une parcelle « tête de réseau » dont le propriétaire gère lui-même l'investissement sur son propre réseau bénéficiant aux usagers aval
 - d'autre part des propriétés membres bénéficiant d'un point de livraison individuel.

A titre d'exemple, certaines ASA investissent actuellement dans un réseau de desserte sous pression, avec des charges déjà conséquentes pour les propriétés membres. Ces réseaux ont vocation à être à terme desservis par HPR. Les coûts de contribution à HPR viendront s'ajouter à leurs charges actuelles et il faut donc veiller à ce que les coûts répartis par HPR à ces ASA excluent les coûts d'investissement et d'exploitation, dédiés aux réseaux de desserte à la parcelle, du canal de Carpentras.

3.3.6 LE REGLEMENT DE SERVICE

Le règlement de service méritera d'intégrer les règles spécifiques au fonctionnement opérationnel du nouveau réseau, dont la conception génèrera un service bien distinct de l'existant. Nous n'insistons ici que sur un point, celui de la réalimentation de réseaux existants par substitution de la totalité de leur approvisionnement en eau actuel par la ressource HPR.

Du fait de l'ampleur de l'investissement et de son tracé initial qui visera à desservir les réseaux nécessitant de substituer une ressource déficitaire par l'eau du Rhône, l'ASA de Carpentras aura besoin d'avoir la certitude que le réseau desservi utilisera la ressource HPR pour la totalité de ses besoins et pas uniquement en appoint.

Mai 2024

La police de l'eau sur les forages relève du pouvoir de police de l'état, et l'ASA n'a pas de prise sur ce point. En revanche, l'engagement d'une parcelle « tête de réseau » dans le périmètre, lui impose le respect des règles statutaires et réglementaires de l'ASA de Carpentras. Son règlement de service pourra ainsi prévoir que le propriétaire de la parcelle « tête de réseau » devra fournir à l'ASA le relevé des volumes distribués à ses propres usagers, et que le volume utilisé pour répartir les dépenses par l'ASA du canal de Carpentras sera la valeur la plus grande entre ce volume distribué et le volume mesuré au point de livraison syndical. Une telle proposition pourrait convaincre les réseaux modernisés d'abandonner leur ressource propre.

Nous avons listé ici les quelques idées d'adaptation des institutions du canal de Carpentras qui nous sont apparues nécessaires en rédigeant le présent rapport. D'autres émergeront certainement et devront être traitées au cours de l'avancement du projet.

*

*

*

