

Conclusions

Florence Nègre-Le Guillou, rapporteure publique

Le département de la Haute-Garonne s'est vu concéder par l'Etat, à titre perpétuel, le canal de Saint-Martory en vertu d'un décret du 16 mai 1866 approuvant une convention du 15 février 1866. Aux termes de l'article 30 du cahier des charges annexé à cette convention : « *le département aura le droit de se servir des eaux du canal et d'en tirer profit pour la mise en jeu des usines qu'il jugera utile d'établir sur son parcours, à charge pour lui de se conformer aux lois et règlements sur la police des cours d'eau et de satisfaire, avant tout, aux besoins de l'irrigation* ». Le département de la Haute-Garonne ayant été autorisé à gérer librement, sous réserve du respect de la police des eaux et de la satisfaction des besoins d'irrigation, les eaux du canal de Saint-Martory, il a pu légalement concéder à la société Hydro-Exploitations, pour la production d'énergie électrique, le droit défini par l'article 30 du cahier des charges de la convention du 15 février 1866. La société Hydro Exploitations exploite ainsi deux centrales hydro-électriques situées sur le canal de Saint-Martory, l'une située au niveau des chutes de Labastidette, l'autre située au niveau des chutes de Mondavezan. Le département de la Haute-Garonne a ensuite transféré sa compétence en matière de canaux, retenues et réseaux à des fins d'irrigation et de fourniture d'eau brute, au syndicat mixte des eaux et de l'assainissement de Haute-Garonne, dit SMEA réseau 31, le 1^{er} janvier 2010.

Estimant que la société Hydro Exploitations occupe irrégulièrement le domaine public du canal de Saint-Martory depuis que la convention d'aménagement et d'exploitation des chutes de Mondavezan du 26 mai 1989 et la convention d'aménagement et d'exploitation des chutes de Labastidette du 11 janvier 1954 sont arrivées à échéance, respectivement le 21 mai 2019 et le 31 décembre 2014, le SMEA 31 vous demande d'ordonner l'expulsion de la société Hydro Exploitations des emprises irrégulièrement occupés sur le domaine public du canal de Saint-Martory. Il vous demande également d'enjoindre à la société Hydro Exploitations de cesser immédiatement l'exploitation des centrales hydroélectriques en litige et d'assurer, dans un

délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, la fermeture des prises d'eau réalisées sur le canal de Saint-Martory ainsi que l'ouverture complète des vannages de décharge et siphons. Il vous demande par ailleurs de mettre à la charge de la société Hydro Exploitations une astreinte de 10 000 euros par jour, applicable en cas de constatation du fonctionnement des centrales hydroélectriques de Labastidette et de Mondavezan après notification du jugement, ou dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement en cas de refus de fermeture des prises d'eau et d'ouverture incomplète des vannes de décharges. Il vous demande enfin de mettre à la charge de la société Hydro Exploitations une somme de 5 000 euros au titre de ses frais d'instance.

Examinons tout d'abord la question de la compétence de la juridiction administrative :

Vous savez que lorsque le juge administratif est saisi d'une demande tendant à l'expulsion d'un occupant d'une dépendance appartenant à une personne publique, il lui incombe, pour déterminer si la juridiction administrative est compétente pour se prononcer sur ces conclusions, de vérifier que cette dépendance relève du domaine public à la date à laquelle il statue. A cette fin, il lui appartient de rechercher si cette dépendance a été incorporée au domaine public, en vertu des règles applicables à la date de l'incorporation, et, si tel est le cas, de vérifier en outre qu'à la date à laquelle il se prononce, aucune disposition législative ou, au vu des éléments qui lui sont soumis, aucune décision prise par l'autorité compétente n'a procédé à son déclassement : à cet égard, voyez une décision du Conseil d'Etat du 8 novembre 2019, n° 421491 (fichée en B sur un autre point).

En outre, le Conseil d'Etat a jugé, dans une décision du 3 octobre 2012, commune de Port-Vendres, n° 353915, fiché en B, qu'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, du code général de la propriété des personnes publiques, l'appartenance au domaine public d'un bien était subordonnée, sauf dans le cas où le bien était directement affecté à l'usage du public, à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue de ce service public. Le Conseil d'Etat précise qu'en l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1^{er} juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

En l'espèce, le SMEA 31 soutient que le département de la Haute-Garonne est propriétaire du canal de Saint-Martory et que le canal, affecté au service public d'irrigation, constitue une dépendance du domaine public départemental, dont la gestion lui a été confiée par transfert de compétence.

En ce qui concerne la propriété du canal, si le département de la Haute-Garonne s'est vu concéder par l'Etat, à titre perpétuel, le canal de Saint-Martory en vertu d'un décret du 16 mai 1866, la concession perpétuelle n'a pas eu pour effet d'entraîner un transfert de propriété au département des ouvrages de génie civil et des installations du canal. L'Etat demeure donc propriétaire du canal de Saint-Martory. A cet égard, voyez un arrêt de la CAA de Marseille du 14 mars 2016, n° 14MA01872, fiché en C+¹. Il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est au demeurant pas allégué, que le département aurait engagé des démarches tendant à se voir céder la propriété du canal par l'Etat et que le régime de la concession aurait donc pris fin. A cet égard, voyez la décision du Conseil d'Etat du 26 mars 1997, n° 132938, concernant précisément le canal de Saint-Martory, dans laquelle le Conseil d'Etat mentionne expressément que le département de la Haute-Garonne, en tant que concessionnaire perpétuel, est autorisé à gérer librement, sous réserve du respect de la police des eaux et de la satisfaction des besoins d'irrigation, les eaux du canal de Saint-Martory.

Par ailleurs, si le département de la Haute-Garonne a transféré sa compétence en matière d'irrigation au SMEA 31 le 1^{er} janvier 2010, ceci n'a pas eu pour effet de transférer la propriété du canal, le département n'étant pas lui-même propriétaire mais seulement concessionnaire. Ce transfert de compétences a donc seulement eu pour effet d'entraîner la mise à disposition

¹ CAA Marseille, 14 mars 2016, n° 14MA01872, C+ : 5. Considérant que, si la commune de Grasse tient des articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales la compétence pour organiser le service public local de la distribution d'eau potable sur son territoire, elle ne dispose en revanche des ouvrages publics du canal du Foulon construits à cet effet que dans le cadre de la concession qui lui a été consentie par l'Etat en vertu de la loi du 4 août 1885 approuvant le cahier des charges, et de ses modifications ultérieures par le législateur ; que la circonstance que cette concession ait été consentie par l'Etat sans condition de durée n'a pu avoir pour effet d'entraîner un transfert implicite de propriété à la commune de Grasse des ouvrages de génie civil et des installations du canal, alors d'ailleurs qu'il ressort des pièces du dossier que la commune a effectué le 24 janvier 2011 auprès du préfet des Alpes-Maritimes une démarche tendant à se voir céder la propriété de ceux-ci par l'Etat ;

des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence, en application des articles L. 5721-6-1 et L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales².

En ce qui concerne l'appartenance du canal au domaine public, le canal de Saint-Martory peut être regardé comme appartenant au domaine public de l'Etat dès lors qu'il a été affecté au service public de l'irrigation et spécialement aménagé à cet effet, en application des critères jurisprudentiels applicables avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques le 1^{er} juillet 2006.

Il résulte en effet de l'instruction que la création du canal de Saint-Martory a été autorisée par décret d'utilité publique du 4 mai 1864. Par décret du 16 mai 1866 et cahier des charges annexé du 15 février 1866, la concession des ouvrages a été accordée pour 50 ans au département de la Haute-Garonne et à la Compagnie d'irrigation. Ce décret a approuvé la convention du 15 février 1866 « *portant concession, pendant cinquante ans à cette compagnie et à perpétuité ensuite au département de la Haute-Garonne du canal d'irrigation de Saint-Martory (...)* ». Aux termes de l'article 30 du cahier des charges annexé à cette convention : « *le département aura le droit de se servir des eaux du canal et d'en tirer profit pour la mise en jeu des usines qu'il jugera utile d'établir sur son parcours, à charge pour lui de se conformer aux lois et règlements sur la police des cours d'eau et de satisfaire, avant tout, aux besoins de l'irrigation* ». A cet égard, l'article 9 du décret du 16 mai 1866 autorisait « *le département à dériver à la prise de Saint-Martory un débit de 10 mètres cube seconde, sauf réduction éventuelle à cinq mètres cube seconde en cas d'étiage extraordinaire* ».

Après déchéance de la concession initiale en 1882, la concession du canal de Saint-Martory a été octroyée en 1887 à la Compagnie générale des eaux, pour une durée de 50 ans, les ouvrages devant ensuite être remis au département de la Haute-Garonne. Le 24 janvier 1927, les ouvrages ont fait l'objet d'une remise par la Compagnie générale des eaux au bénéfice du département de la Haute-Garonne, le cahier des charges de concession ayant fait l'objet en 1928 d'un avenant confirmant l'exploitation du canal de Saint-Martory par le département de la Haute-Garonne en qualité de « *concessionnaire à perpétuité* ». L'avenant au cahier des

² Cf. article 8 des statuts du SMEA 31.

charges annexé à la convention du 15 février 1866, en date du 19 mars 1928, rappelle, en son article 1er, qu'en « *vertu des actes de concession antérieurs, le département de la Haute-Garonne devient concessionnaire à perpétuité du canal de Saint-Martory à partir du 24 janvier 1927* ». Le point 5 de l'article 23 de cet avenant dispose que « *le canal pourra être constamment alimenté, en dehors de la saison d'arrosage, du volume d'eau nécessaire à la mise en jeu des usines qui seraient établies sur son cours, sans toutefois dépasser le volume concédé* ».

L'appartenance du canal au domaine public de l'Etat résulte donc de son affectation au service public de l'irrigation et de son aménagement à cet effet, le décret de concession initial autorisant l'utilisation des eaux du canal sous réserve de satisfaire, avant tout, aux besoins de l'irrigation. Pour un exemple de canal affecté au service public de l'irrigation, voyez par exemple un arrêt de la CAA de Marseille du 6 juillet 2023, n° 20MA01335, ou un arrêt de la CAA de Lyon du 5 juin 1997, n°94LY00497.

Examinons maintenant les conclusions à fin d'expulsion :

L'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public (...) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». L'article L. 2122-3 du même code précise que « *L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable* ». Aux termes de l'article R. 2122-1 de ce code : « *L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être consentie, à titre précaire et révocable, par la voie d'une décision unilatérale ou d'une convention* ». Enfin, l'article L. 2125-1 du même code prévoit que l'occupation du domaine public implique le paiement d'une redevance, sous réserve de certaines dérogations. En vertu de l'article L. 2125-3 de ce code, cette redevance tient compte des avantages de toute nature, procurés au titulaire de l'autorisation.

Dans une décision du 31 mars 2014, commune d'Avignon, fichée en B sur ce point, le Conseil d'Etat a jugé qu'en application de ces dispositions, d'une part, l'occupation ou l'utilisation du domaine public est soumise à la délivrance d'une autorisation lorsqu'elle constitue un usage

privatif de ce domaine public, excédant le droit d'usage appartenant à tous, d'autre part, que lorsqu'une telle autorisation est donnée par la personne publique gestionnaire du domaine public concerné, la redevance d'occupation ou d'utilisation du domaine public constitue la contrepartie du droit d'occupation ou d'utilisation privative ainsi accordé.

En l'espèce, le SMEA 31 vous demande, en tant que gestionnaire des eaux du canal de Saint-Martory, d'ordonner l'expulsion de la société Hydro Exploitations en raison d'une occupation irrégulière du domaine public du canal de Saint-Martory, la convention d'aménagement et d'exploitation des chutes de Mondavezan du 26 mai 1989 et la convention d'aménagement et d'exploitation des chutes de Labastidette du 11 janvier 1954 étant arrivées à échéance. Précisons, à cet égard, que l'autorité propriétaire ou gestionnaire du domaine public est recevable à demander au juge administratif l'expulsion de l'occupant irrégulier de ce domaine : voyez une décision du Conseil d'Etat du 19 novembre 2014 n° 366276 ou un arrêt de la CAA de Paris du 25 novembre 2021, n°19VE00536.

En ce qui concerne la centrale hydroélectrique de Mondavezan :

Le SMEA 31 soutient que depuis l'arrivée à échéance, le 21 mai 2019, de la convention du 21 mai 1989, l'exploitation de la centrale hydroélectrique de Mondavezan est irrégulière tant en ce qui concerne l'occupation du domaine public du canal de Saint-Martory qu'en ce qui concerne l'exploitation de l'énergie hydraulique du canal. Le SMEA 31 ajoute que les avis de sommes à payer émis au titre des années 2019, 2020 et 2021 n'ont donné lieu à règlement par Hydro Exploitations qu'à hauteur d'environ 1/3 de leur montant, correspondant à ce qui était précédemment réglé avant révision des tarifs.

D'une part, le SMEA 31 est fondé à soutenir que, depuis l'arrivée à échéance, le 21 mai 2019, de la convention du 21 mai 1989, la société Hydro Exploitations ne dispose plus d'autorisation lui permettant d'exploiter la centrale hydroélectrique de Mondavezan. En particulier, la société Hydro Exploitations ne peut se prévaloir de ce qu'elle bénéficierait, pour la centrale hydroélectrique de Mondavezan, du régime de la concession prorogé aux conditions antérieures, en vue d'assurer la continuité de l'exploitation jusqu'à la délivrance d'une autorisation, en application des dispositions du 4^e alinéa de l'article L. 521-16 du code de

l'énergie dans sa rédaction applicable lorsque la convention est arrivée à échéance en 2019. En effet, la centrale hydroélectrique relevait déjà du régime de l'autorisation, et non pas de celui de la concession, lorsque la convention du 21 mai 1989 a été conclue. L'article 2 de la loi du 16 octobre 1919, aux termes duquel « *Sont placées sous le régime de la concession les entreprises dont la puissance (...) excède 4500 kilowatts. / Sont placées sous le régime de l'autorisation toutes les autres entreprises* », qui a été introduit par la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, était en vigueur lorsque la convention relative à l'aménagement et l'exploitation des chutes de Mondavezan, en date du 21 mai 1989, a été conclue. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que la société Hydro Exploitations disposerait d'une autorisation d'occupation du domaine public du canal de Saint-Martory au niveau des chutes de Mondavezan.

D'autre part, le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public est fondé à réclamer à l'occupant sans titre du domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, il est fondé à demander le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public : voyez, à cet égard, une décision du Conseil d'Etat du 16 mai 2011, commune de Moulins, n° 317675, fichée en A. En l'espèce, alors que la société Hydro Exploitations ne peut se prévaloir du maintien des dispositions de la convention du 21 mai 1989 modifiée s'agissant du mode de calcul de la redevance, le SMEA 31 est fondé à réclamer le paiement des redevances déterminées au regard des nouveaux tarifs fixés par délibération du conseil syndical.

Enfin, le SMEA 31 fait valoir que par un arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 23 septembre 2020, il a été autorisé à édifier, en lieu et place des sites A, B et C de la centrale hydroélectrique de Mondavezan, trois nouvelles centrales hydroélectriques destinées à permettre l'exploitation par ses soins des chutes du canal de Saint-Martory. Il résulte en effet de l'instruction que le SMEA s'est vu délivrer par le préfet de la Haute-Garonne, par un arrêté du

23 septembre 2020, une autorisation environnementale d'utilisation de l'énergie du canal de Saint-Martory pour la production d'énergie hydraulique par huit usines hydroélectriques sur les communes de Mondavezan, du Fousseret, de Bérat, du Lherm et de Muret. L'article 2 de l'arrêté précise que cette autorisation vaut autorisation environnementale au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement (loi sur l'eau) et d'autorisation d'exploiter l'énergie hydraulique au titre de l'article L. 511-1 du code de l'énergie. L'article 7 de l'arrêté précise que cette autorisation est accordée sans limitation de durée. Le SMEA 31 est donc fondé à soutenir que la poursuite de l'exploitation, par la société Hydro Exploitations, de la centrale hydroélectrique de Mondavezan, non seulement méconnaît les termes de la convention de 1989 en matière de remise en état des lieux à l'échéance de la convention, mais fait également obstacle à la mise en œuvre effective par le SMEA 31 de son projet de construction de centrales hydroélectriques nouvelles pourtant autorisées par arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 23 septembre 2020.

Dans ces conditions, vous pourrez faire droit aux conclusions tendant à l'expulsion sans délai de la société Hydro Exploitations des emprises irrégulièrement occupés sur le domaine public du canal de Saint-Martory au niveau de la centrale hydroélectrique de Mondavezan, sans qu'il soit besoin toutefois de prononcer une astreinte.

En ce qui concerne la centrale hydroélectrique de Labastidette :

Le SMEA 31 soutient³ que si l'exploitation de la centrale hydroélectrique de Labastidette est régulière au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique et du domaine public de l'Etat à raison de l'arrêté préfectoral du 7 novembre 2017, elle est en revanche irrégulière en ce qui concerne l'utilisation du domaine public appartenant au département de la Haute-Garonne. Le SMEA ajoute que les avis de sommes à payer émis au titre des années 2019, 2020 et 2021 n'ont donné lieu à règlement par la société Hydro Exploitations qu'à hauteur d'environ 1/3 de leur montant, correspondant à ce qui était précédemment réglé avant la révision des tarifs.

³ dans son mémoire du 17 juillet 2023

D'une part, vous constaterez que la société Hydro Exploitations dispose d'une autorisation d'occupation du domaine public du canal de Saint-Martory au niveau de la chute de Labastidette et d'une autorisation d'exploitation de cette chute hydroélectrique. L'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 7 novembre 2017 prévoit en effet que la société Hydro Exploitations est mandatée pour gérer, à titre temporaire, la chute hydroélectrique de Labastidette, cette autorisation étant valable pour une durée de deux ans, renouvelable par tacite reconduction jusqu'à la délivrance d'une nouvelle autorisation prise sur le fondement des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Cet arrêté tient également lieu de titre d'occupation temporaire, à titre gratuit, du domaine public de l'Etat. Il ne résulte pas de l'instruction que cet arrêté aurait été abrogé. En outre, s'il résulte l'instruction que le SMEA s'est vu délivrer par le préfet de la Haute-Garonne, par un arrêté du 23 septembre 2020, une autorisation environnementale d'utilisation de l'énergie du canal de Saint-Martory pour la production d'énergie hydraulique par huit centrales hydroélectriques sur les communes de Mondavezan, du Fousseret, de Bérat, du Lherm et de Muret, la centrale hydroélectrique de Labastidette n'est pas concernée par cet arrêté.

D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que les dépendances appartenant au département feraient partie de son domaine public, alors au demeurant qu'il n'est pas contesté que la centrale hydro-électrique de Labastidette ne participe pas au service public de la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Voyez, à cet égard, l'avis du Conseil d'Etat du 29 avril 2010, **M. et Mme A...**, n° 323179, fiché en A, ainsi que la décision du tribunal des conflits du 9 octobre 2023, Société anonyme Ingénierie Gestion Industrie Commerce (IGIC) c/ Commune d'Aulus-les-Bains, n°4284, également fichée en A. A défaut, les dépendances appartenant au département doivent être regardées comme faisant partie de son domaine privé.

Enfin, la circonstance que les avis de sommes à payer émis au titre des années 2019, 2020 et 2021 n'aient donné lieu à règlement par la société Hydro Exploitations qu'à hauteur d'environ 1/3 de leur montant, correspondant à ce qui était précédemment réglé avant la révision des tarifs, n'est pas de nature à justifier l'expulsion de la société, alors au demeurant que l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 7 novembre 2017 prévoit, d'une part, l'occupation à titre gratuit du domaine public de l'Etat, d'autre part, l'exploitation de l'aménagement hydro-

électrique de Labastidette à titre temporaire selon des modalités identiques à celles définies antérieurement par le contrat de concession approuvé par le décret du 29 septembre 1975, ainsi que par les conventions passées avec les tiers, c'est-à-dire selon des modalités identiques à celles définies antérieurement notamment par la convention du 11 janvier 1954 modifiée par avenant du 17 novembre 2014.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, vous rejetterez les conclusions à fin d'expulsion de la société Hydro Exploitations s'agissant de la centrale hydroélectrique de Labastidette.

Par ces motifs nous concluons :

- A ce qu'il soit enjoint à la société Hydro Exploitations, occupante sans droit ni titre du domaine public du canal de Saint-Martory au niveau de la centrale hydroélectrique de Mondavezan, de libérer les lieux sans délai à compter de la notification du jugement ;
- A ce qu'il soit mis à la charge de la société Hydro Exploitations une somme de 1 500 euros au bénéfice du syndicat mixte des eaux et de l'assainissement de Haute-Garonne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- Au rejet du surplus des conclusions de la requête.