

**ENQUETE PUBLIQUE PREALABLE A LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE
DETERMINANT DES PERIMETRES DE PROTECTION AUTOUR DU CANAL DE MARSEILLE
ET SES OUVRAGES DU DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE**

CONCLUSIONS MOTIVEES

(Cf. : article L. 112-1 et articles R. 112-19, R. 112-21, R.112-24
du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)



Enquête du lundi 4 septembre au vendredi 6 octobre 2023 inclus

Commission d'enquête publique
Daniel SOMARIA (président)
Alain CHOPIN
Gabriel NICOLAS
Frédéric ALLAIN
Gérard MIDONIO

27 novembre 2023

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION (page 3)

II. ANALYSE BILANCIELLE (page 3)

II.1 – Les notions d'utilité publique et d'intérêt général

II.2 - Le projet mis à l'enquête présente-t-il concrètement un caractère d'intérêt général ? (page 4)

II.3 - Les expropriations et les servitudes envisagées sont-elles nécessaires pour atteindre les objectifs visés ? (page 5)

II.3.1 – Les expropriations envisagées et leur nécessité

II.3.2 – Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et leur nécessité (page 6)

II.4 - Le bilan coûts-avantages penche-t-il en faveur de la réalisation du projet ? (page 7)

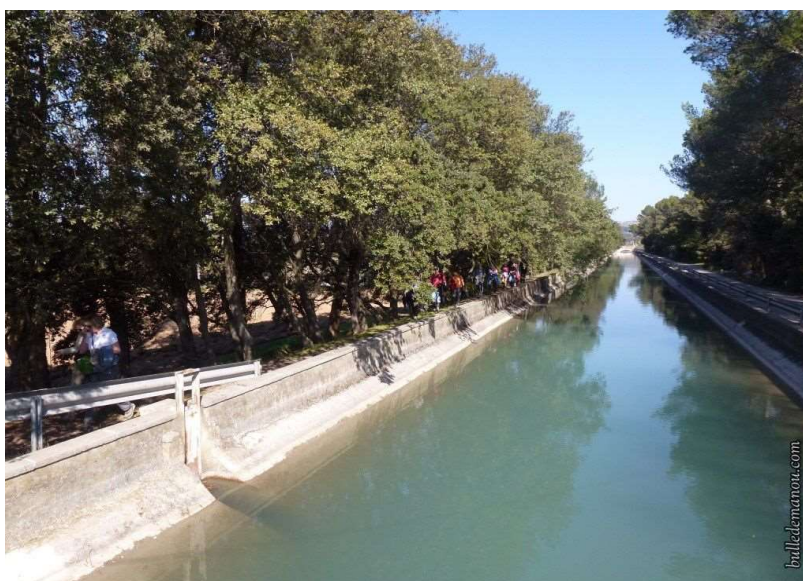
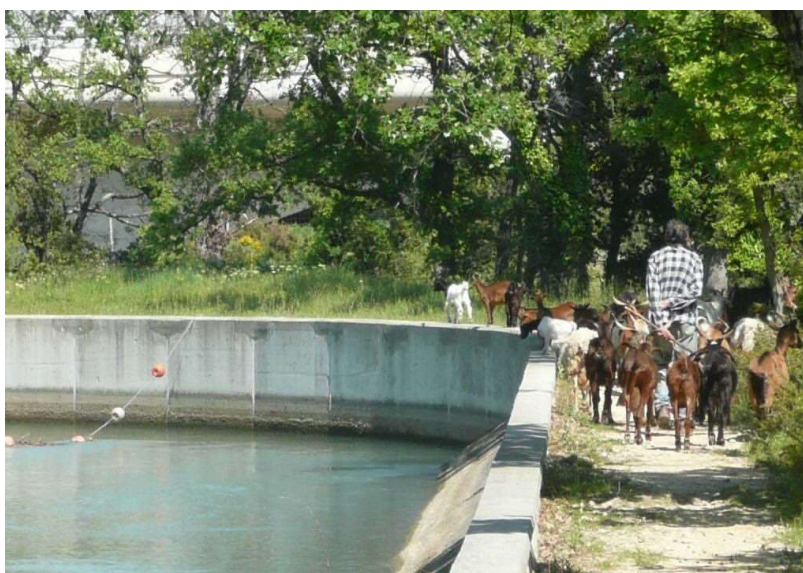
II.4.1 – Les atteintes à la propriété privée sont-elles totalement justifiées ? (pages 7 et 8)

II.4.2 – Le coût financier de l'opération poursuivie est-il supportable ? (page 9)

II.5 – Les inconvénients d'ordre social (page 10)

II.6 – Les atteintes à d'autres intérêts publics (page 11)

III. CONCLUSION (page 12)



I. INTRODUCTION

La procédure d'expropriation relève d'une prérogative de puissance publique détenue par l'Etat.

Pour la présente opération projetée faisant l'objet d'un dossier mis à l'enquête publique, sa mise en œuvre aboutirait à :

- ✓ déposséder de son terrain ou une partie de terrain, mitoyen d'un organe essentiel au bon fonctionnement des infrastructures du canal de Marseille, une personne physique ou morale pour instaurer un périmètre de protection immédiate matérialisé sur le terrain par une clôture grillagée ;
- ✓ imposer des limitations administratives, ou servitudes de droit public, ayant pour effet d'interdire ou de limiter l'exercice par les propriétaires de leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol compris dans un périmètre ou bande de protection rapprochée le long des infrastructures du canal (branches mères amont et aval et cinq de ses sept dérivations).

Ces actions sont possibles dans un but d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité.

En effet, **le régime juridique de l'expropriation est dominé par le principe ayant valeur constitutionnelle énoncé à l'article 17 de la déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen** selon laquelle *"La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité."*

Mais, **l'article L. 1 du code de l'expropriation ne définit pas la notion d'utilité publique :**

« L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées.

Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité. »

Il en va de même avec **l'article 545 du code civil** (version en vigueur depuis le 21 mars 1804) :

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Ainsi, de nombreuses dispositions de la procédure d'expropriation applicables à l'opération portée par La métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP), en particulier la notion d'utilité publique et, dans une moindre mesure, celle de préjudice indemnisable relèvent d'une **approche essentiellement jurisprudentielle** (c'est-à-dire d'une analyse par le juge administratif).

La commission d'enquête, pour établir des conclusions « motivées » (Cf. : article R. 112-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - le CECUP) s'appuie donc sur la jurisprudence du Conseil d'Etat aux fins de justification d'un avis favorable ou non à l'opération portée par la MAMP.

II. ANALYSE BILANCIELLE

II.1 – Les notions d'utilité publique et d'intérêt général

Le juge administratif, étant tenu de contrôler la légalité d'une déclaration d'utilité publique (DUP) car, c'est à lui qu'il appartient de contrôler la bonne application de la loi, le Conseil d'Etat a jugé que :

« Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». (Cf. : arrêt « Ville Nouvelle Est » du Conseil d'Etat, Assemblée, 28 mai 1971, pourvoi n° 78825).

Dans ce célèbre arrêt, le Conseil d'Etat a précisé quels devaient être selon lui **les critères** qu'il convenait d'examiner pour pouvoir déclarer qu'une opération était **d'utilité public**.

Il a notamment précisé que l'utilité publique ne s'appréciait pas seulement en fonction du but poursuivi et de l'intérêt de l'opération projetée, mais aussi, compte tenu du passif de cette opération, c'est-à-dire de ses divers inconvénients : c'est ce qu'on a appelé la « *théorie du bilan* ».

Cette théorie a évolué au fil des diverses jurisprudences et se complète régulièrement par de nouveaux paramètres à considérer ; un des plus importants depuis 1971 étant celui des **atteintes environnementales** de l'opération projetée.

L'environnement, tel que le définit le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à propos de l'évaluation environnementale, est une notion – *de facto* valable pour une analyse bilantielle - à appréhender dans sa globalité : population et santé humaine, biodiversité, terres, sol, eau, air et climat, biens matériels, patrimoine culturel et paysage, ainsi que les interactions entre ces éléments.

On peut en conclure que **la notion d'utilité publique n'est pas une notion juridique abstraite** (Cf. : avis du 6 juillet 1993 n° 354149 publié dans le rapport public du Conseil d'Etat pour 1993 - page 3758), elle doit s'apprécier selon une méthode et en fonction d'un projet précis. **L'utilité publique s'apprécie** ainsi *in concreto*, sous le contrôle du juge administratif, qui exerce une appréciation **en trois temps**¹.

La commission d'enquête dans son rapport examine l'ensemble des observations produites en cours d'enquête en les regroupant par thèmes pour documenter les avantages de l'opération portée par la MAMP comme les inconvénients, afin d'aboutir – dans un document matériellement séparé - à des conclusions motivées en faveur ou non de la DUP fondées sur une analyse en trois temps conduite en fonction des critères retenus par le Conseil d'Etat.

Le recours à la théorie du bilan pour l'expression de ses conclusions permet à la commission d'enquête, comme pour le juge d'ailleurs, de vérifier s'il existe un **rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé**.

Et, pour reprendre les termes du Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 1999 consacré à l'intérêt général, **« l'intérêt général se constate alors que l'utilité publique s'apprécie »**.

Concernant les servitudes administratives, le Conseil constitutionnel, tout comme le Conseil d'Etat, impose qu'elles soient justifiées par un motif d'intérêt général. Dans une décision rendue le 13 décembre 1985, le **Conseil constitutionnel**, à propos des servitudes de diffusion hertzienne, **a commencé à tracer les grandes lignes d'une « théorie générale » des servitudes administratives** dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi *a priori* puis *a posteriori*, les lois créant les servitudes administratives devant respecter plusieurs exigences.

A l'issue de la présente enquête publique, c'est l'autorité compétente de l'Etat qui peut déclarer l'utilité publique de l'opération portée par la MAMP (Cf. : article L. 121-1 du CECUP) et plus précisément le préfet des Bouches-du-Rhône au moyen d'un arrêté (Cf. : article R. 121-1 du CECUP).

Aussi, La commission d'enquête estime que les exigences constitutionnelles pouvant censurer le travail du Législateur s'imposent *mutatis mutandis* aux actes réglementaires émanant des autorités de l'Etat qui, en matière de servitudes administratives, déterminent les assujettis et/ou l'assiette en application du chapitre 1er du titre II du livre III en première partie du code de la santé publique.

Parmi les exigences constitutionnelles à respecter pour l'instauration de servitudes administratives, la commission d'enquête en a retenu deux, applicables au présent projet ; à savoir :

- « Le propriétaire doit bénéficier de garanties suffisantes et les contraintes portées à son droit doivent être proportionnées au but poursuivi » (Cf. : décision n° 2011-207 question prioritaire de constitutionnalité, 16 décembre 2011).
- « Tout arbitraire dans la détermination des propriétés grevées de la servitude doit être évité » (Cf. : décision n° 2011-182 question prioritaire de constitutionnalité, 14 octobre 2011).

II.2 - Le projet mis à l'enquête présente-t-il concrètement un caractère d'intérêt général ?

Le caractère d'intérêt général du canal de Marseille est formalisé par l'hydrogéologue agréé au chapitre 1 intitulé « *Situation, historique et usages* » de son avis daté du 25 février 2020 ; à savoir :

¹ Le Conseil d'Etat – arrêt du 19 octobre 2012, commune de Levallois-Perret, pourvoi n° 343070 - précise que **la notion d'utilité publique s'apprécie « en trois temps »** (c'est le terme consacré) :

- Premièrement, l'opération projetée répond-elle à une finalité d'intérêt général ?
- Deuxièmement, l'expropriant n'était-il pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine ?
- Et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont-ils pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ?

« **Le Canal de Marseille** traverse 21 communes et en **dessert 36** depuis sa prise actuelle au Nord jusqu'à Marseille au Sud puis, plus à l'Est, Saint Cyr sur Mer, dans le département du Var soit un linéaire de 180 km dont 150 pour le seul usage eau potable.

Les communes desservies ou traversées sont : Saint Estève-Janson, Rognes, la Roque d'Anthéron, Charleval, Vernègues, Lambesc, la Barben, Lançon, Cornillon-Confoux, Coudoux, la Fare les Oliviers, Ventabren, Velaux, Berre l'Etang, Rognac, Aix en Provence, Cabriès, Vitrolles, Marignane, Saint Victoret, Gignac, le Rove, Châteauneuf les Martigues, Sausset les Pins, Carry le Rouet, Ensues, les Pennes Mirabeau, Martigues, Bouc Bel Air, Gardanne, Septèmes les Vallons, Marseille, Plan de Cuques, Allauch, Aubagne, la Penne sur Huveaune, Carnoux en Provence, Gémenos, Roquefort la Bédoule, Ceyreste, Cassis, la Ciotat et Saint Cyr sur Mer.

Au total, **le Canal de Marseille alimente plus de 1,2 million de personnes en eau potable** au travers de stations de potabilisation des eaux brutes de la Durance mais **il sert aussi à alimenter diverses activités industrielles et touristiques de premier plan** (industries pétrochimiques de Berre et Châteauneuf les Martigues, Eurocopter, aéroport de Marignane, zones d'activités commerciales et artisanales notamment) **ainsi qu'accessoirement à l'irrigation d'exploitations agricoles** (activité en déclin).

66% de la population du département des Bouches du Rhône dépend ainsi de cette infrastructure ce qui fait du Canal de Marseille un ouvrage d'importance stratégique majeur pour le présent et l'avenir. »

Au chapitre 12 intitulé « Conclusion » (page 27/70 de la pièce n° VII du dossier), l'hydrogéologue rajoute :

Enfin, en terme de sécurisation de l'alimentation en eau potable, notamment de la partie Est de l'agglomération marseillaise (Aubagne, Gémenos, Carnoux, Cassis, la Ciotat, Saint Cyr, Roquefort la Bédoule, Ceyreste), la mise en place d'un programme de recherche d'eau par forages profonds correctement dimensionnés permettrait de disposer d'une ressource équivalente voire supérieure à celles exploitées actuellement au Puits Saint Joseph dans les quartiers Ouest, au Puits de l'Arc (aquifère karstique jurassique profond du bassin de l'Arc et de la Sainte Victoire) ainsi qu' aux forages du Coulin (AEP de Gémenos) et de Puyricard (AEP de Cuges les Pins) où l'aquifère karstique est nettement sous-exploité.

Première conclusion partielle de la commission d'enquête publique : l'opération portée par la métropole d'Aix-Marseille-Provence présente concrètement un caractère d'intérêt général.

II.3 - Les expropriations et les servitudes envisagées sont-elles nécessaires pour atteindre les objectifs visés ?

II.3.1 – Les expropriations envisagées et leur nécessité

Les **terrains à acquérir en pleine propriété** (expropriation) pour la mise en place de périmètres de protection immédiate (PPI) **matérialisés sur le terrain par une clôture grillagée** (Cf. : articles L. 1321-2 – 1^{er} alinéa et R. 1321-13 du code santé publique) sont répartis le long du réseau **pour sécuriser 57 organes essentiels au bon fonctionnement des infrastructures du canal de Marseille** : bassins, vannes et répartiteurs, prises d'eau, station de pompage et d'alerte, entrées et sorties des souterrains dont le linéaire est supérieur à 300 mètres, bassin de Saint-Christophe (Cf. : articles 8 et 12 ainsi que l'annexe D du rapport de l'hydrogéologue agréé – pièce n° VII du dossier d'enquête publique).

Sur le fondement du 8^e alinéa² de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique (CSP) et du 3^e alinéa³ de l'article R. 1321-13 de ce même code, la mise en place de PPI dans les conditions prévues par l'expropriant (MAMP) répond à une nécessité de sécurisation d'organes essentiels au bon fonctionnement du canal de Marseille.

² « **Des actes déclaratifs d'utilité publique** déterminent, dans les mêmes conditions, les périmètres de protection autour des points de prélèvement existants et **peuvent déterminer des périmètres de protection autour des ouvrages d'adduction à écoulement libre et des réservoirs enterrés.** » (Cf. : 8^e alinéa de l'article L. 1321-2 du code la santé publique).

³ « **A l'intérieur du périmètre de protection immédiate, dont les limites sont établies afin d'interdire toute introduction directe de substances polluantes dans l'eau prélevée et d'empêcher la dégradation des ouvrages, les terrains sont clôturés, sauf dérogation prévue dans l'acte déclaratif d'utilité publique, et sont régulièrement entretenus. Tous les travaux, installations, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols y sont interdits, en dehors de ceux qui sont explicitement autorisés dans l'acte déclaratif d'utilité publique.** » (Cf. : 3^e alinéa de l'article R. 1321-13 du CSP)

Deuxième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : les expropriations envisagées par la métropole d'Aix-Marseille-Provence pour mettre en place des périmètres de protection immédiate, en clôturant les terrains ainsi acquis, sont nécessaires pour sécuriser des organes de gestion du canal de Marseille.

II.3.2 – Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et leur nécessité

Le principal objet de cette enquête publique – au vu des pièces du dossier - est **l'instauration d'un périmètre (ou bande) de protection rapprochée (PPR) - au moyen de servitudes d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation du sol** - de part et d'autre de sept infrastructures du réseau d'adduction d'eau brute que représente le canal de Marseille; à savoir :

- la branche mère du canal située en amont du bassin du Réaltor sur 63 km (largeur du PPR : 2 x 20 mètres) ;
- la branche mère du canal située en aval du bassin du Réaltor sur 32,5 km (largeur du PPR : 2 x 20 mètres) ;
- la dérivation de La Ciotat sur 14 km (largeur du PPR : 2 x 16 mètres) ;
- la dérivation des Camoins-Aubagne sur 13,5 km (largeur du PPR : 2 x 16 mètres) ;
- la dérivation de Gémenos sur 11,8 km (largeur du PPR : 2 x 16 mètres) ;
- la dérivation de La Penne sur 5,9 km (largeur du PPR : 2 x 16 mètres) ;
- la dérivation de Saint Barnabé sur 4 km (largeur du PPR : 2 x 16 mètres).

Pour la mise en place de ces PPR, **l'approche méthodologique de l'hydrogéologue agréé** est la suivante (Cf. : chapitre 9 intitulé « *Périmètre de protection rapprochée* » de la pièce n° VII du dossier d'enquête) :

« Un périmètre de protection rapprochée⁴ (PPR) unique, auquel correspond un volume de sécurité, est instauré sur tout le linéaire du Canal, souterrains compris, hors bassin de Saint Christophe qui est un cas à part.

Il comporte 2 parties aux limites parallèles qui correspondent à une bande de protection renforcée (zone d'interdiction) contre les berges du Canal puis à une bande de terrain supplémentaire à l'extérieur de ces dernières où la protection est simplifiée (règlementation).

Le périmètre de protection rapprochée renforcée (PPRR) se définit de la manière suivante:

- **10 m** par rapport au piédroit de chaque bord de l'ouvrage sur **les 2 branches mères**,
- **8 m** par rapport au même piédroit de chaque bord de l'ouvrage sur **les dérivations**,
- **volume de sécurité à l'aplomb des 2 piédroits, y compris au niveau des souterrains**,
- *en fonction des sections du Canal qui peuvent être différentes sur l'ensemble du tracé, le piédroit de l'ouvrage correspond à l'aplomb extérieur des maçonneries, du cuvelage ou de la paroi rocheuse,*
- **les distances mesurées sont projetées à l'horizontale**,
- *les limites « immatérielles » de ce périmètre (10 ou 8 m) se connectent à chaque limite de PPI (les PPI ne sont pas encadrés par le PPR sauf dans le cas du bassin de Saint Christophe).*

*Le périmètre de protection rapprochée simplifiée (PPRS) se définit comme une **bande de terrain supplémentaire de 10 m de largeur parallèle au PPRR** sur les branches mères **et de 8 m** sur les dérivations calculées comme précédemment.*

Ce PPR ne sera pas acquis en pleine propriété et donc ne pourra être clôturé.

A l'intérieur du PPRR, toutes les activités sont interdites: ...

A l'intérieur du PPRS, ces dispositions sont allégées et règlementées ; elles peuvent nécessiter au cas par cas la saisine d'un hydrogéologue agréé chargé de vérifier la compatibilité de l'activité ou des travaux projetés avec la présence du Canal. »

Pour illustrer les inconvénients de l'approche méthodologique indifférenciée et totalement planimétrique de l'hydrogéologue agréé, la commission d'enquête propose d'examiner le cas particulier des 500 ponts et aqueducs du canal de Marseille (source pour les données chiffrées : Wikipédia – canal de Marseille).

Deux d'entre eux sont d'ailleurs des ouvrages architecturaux remarquables :

⁴ « **A l'intérieur du périmètre de protection rapprochée, sont interdits les travaux, installations, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols susceptibles d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine. Les autres travaux, installations, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols peuvent faire l'objet de prescriptions, et sont soumis à une surveillance particulière, prévues dans l'acte déclaratif d'utilité publique. Chaque fois qu'il est nécessaire, le même acte précise que les limites du périmètre de protection rapprochée seront matérialisées et signalées.** » (Cf. : 4^e alinéa de l'article R.1321-13 du code de la santé publique).

- L'aqueduc de Valmousse (commune de Lambesc), franchissant la Touloubre : 14 arches de 8 mètres d'ouverture, 27 mètres de hauteur, et 200 mètres de longueur.
- L'aqueduc de Roquefavour (commune d'Aix-en-Provence), franchissant l'Arc : hauteur 82,50 mètres, longueur 393 mètres, largeur 13,60 mètres.

Quelle est la nécessité pour que des parcelles voisines et à l'aplomb de tous ces ouvrages soient grevées par la bande (ou le périmètre) de protection rapprochée du canal ? Comment des « travaux, installations, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols » sur ces parcelles sont-ils « susceptibles d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau » circulant dans le canal « impropre à la consommation humaine » ?

Troisième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : l'hydrogéologue agréé, dans son avis du 25 février 2020, n'explique pas la nécessité de recourir à une approche indifférenciée valable « sur tout le linéaire du canal », soit 144,7 km, avec une mise en place de deux types de périmètre standardisé de protection rapprochée dont les deux largeurs types sont « projetées à l'horizontale » sur les plans officiels d'urbanisme.

II.4 - Le bilan coûts-avantages penche-t-il en faveur de la réalisation du projet ?

II.4.1 – Les atteintes à la propriété privée sont-elles totalement justifiées ?

Les atteintes à la propriété privée, définies par l'hydrogéologue agréé, sont les suivantes (Cf. : chapitre 9 intitulé « Périmètre de protection rapprochée » de la pièce n° VII du dossier d'enquête) :

« A l'intérieur du PPRR, toutes les activités sont interdites : le parking des automobiles est proscrit à l'exception des véhicules servant à l'entretien et à l'exploitation du canal ; toute nouvelle construction est interdite y compris l'extension horizontale de celles existantes ainsi que tous travaux (en particulier forages d'eau, ouvertures de tranchées, assainissements autonomes, passages de conduites et de voiries autres que celles à usage public), stockages de produits dangereux (notamment hydrocarbures, engrais, pesticides, herbicides, produits pharmaceutiques, substances prioritaires), utilisation de désherbants, plantation de végétaux, à l'exception de :

- ce qui est nécessaire à l'entretien, aux réfections d'étanchéité du canal, aux reprises en sous-œuvre, à la mise sous conduites ou dalles bétonnées, au curage, aux travaux de dépollution et d'une manière plus générale à l'exploitation et à la protection du canal,
- ou lorsqu'il s'agit d'améliorer une situation existante.

Ces travaux se feront sous réserve que, le moment venu, toutes les précautions d'usage soient prises pour protéger le canal, la ressource en eau transportée et son environnement et ce, en fonction de la réglementation en vigueur ou à venir.

Dans le volume de sécurité, le franchissement du canal, ou la modification d'un franchissement existant (ouvrage d'art, canalisations, réseaux humides, ...) est réglementée et nécessitera l'accord préalable du maître d'ouvrage, et le cas échéant l'avis de l'hydrogéologue agréé.

De la même façon, le franchissement en souterrain du canal (tréfonds) est réglementé et nécessitera l'accord préalable du maître d'ouvrage, et le cas échéant l'avis de l'hydrogéologue agréé.

A l'intérieur du PPRS, ces dispositions sont allégées et règlementées; elles peuvent nécessiter au cas par cas la saisine d'un hydrogéologue agréé chargé de vérifier la compatibilité de l'activité ou des travaux projetés avec la présence du canal.

Sous cette condition, peuvent être autorisées en particulier l'ouverture de tranchée de profondeur inférieure à 1 m ce qui concerne les constructions légères (cabanon, garage, appentis, piscine de faible profondeur), la réalisation d'assainissements autonomes sous réserve que les rejets s'effectuent dans le sens opposé aux berges du canal, la pose de clôture, le passage de voiries et de conduites enterrées, la plantation de végétaux de hauteur adulte inférieure à 2 m et l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires à usage familial et domestique. Les forages d'eau restent interdits et le stockage de produits dangereux n'est envisageable qu'en cas de mises en place de cuves à double enveloppe ou de bacs de rétention étanches.

L'ensemble des prescriptions énoncées précédemment (PPRR et PPRS) s'appliquent en surface à l'aplomb de tous les souterrains (notion de volume de sécurité) sauf dérogation particulière du maître d'ouvrage et avis le cas échéant de l'Hydrogéologue agréé. Concernant les puits d'aération accessibles à tout individu : ces accès directs aux souterrains doivent aujourd'hui, pour des raisons de sécurité, être fermés de manière inviolable tout en maintenant une circulation d'air.

D'une manière plus générale, le volume de sécurité s'applique également à tout projet de franchissement ou longeant le Canal en respectant le même zonage PPRR et PPRS que ce soient des voiries et des canalisations de toute nature, notamment conduites d'eaux usées. »

La commission d'enquête a, d'une certaine façon, déjà répondu à la question : « Les atteintes à la propriété privée sont-elles totalement justifiées ? » dans le procès-verbal d'opération établi à la clôture de l'enquête parcellaire (Cf. : article R. 131-9 du CECUP) ; ci-après, le principal extrait.

En effet, l'approche indifférenciée et totalement planimétrique de l'hydrogéologue agréé pour l'instauration de périmètres (ou bandes) de protection rapprochée, le long du canal et de cinq de ses sept dérivations, conduit à des situations embarrassantes (problèmes de gestion du droit du sol) voire « étonnantes » présentées le 18 octobre 2023 aux représentants de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (Cf. : questions n° 8, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 du procès-verbal de synthèse repris et commenté dans le rapport d'enquête publique visé à l'article 7 de l'arrête préfectoral).

Pour illustration, après une lecture comparée du rapport de l'hydrogéologue agréé et de l'article 6.2.2 de la pièce n° III, associée à une réflexion sur les conséquences concrètes de la mise en application de certaines prescriptions et des éventuelles incohérences générées, **trois situations « critiques »** - déjà évoquées par des déposants en cours d'enquête - sont présentées par la commission d'enquête :

- Page 73/97 de la pièce n° III intitulée « *Le canal et sa protection* », il est précisé que **la pose de clôture** à l'intérieur du PPRS (périmètre de protection rapprochée simplifiée) - **à plus de 10 mètres du bord** extérieur du canal - **est traitée au cas par cas** et peut nécessiter la consultation de l'hydrogéologue agréé.
Si une pose de clôture à plus de 10 mètres du bord extérieur du canal est susceptible de générer un risque de pollution de l'eau brute transportée et nécessite une étude au cas par cas voire l'intervention de l'hydrogéologue agréé :
 - Pourquoi est-elle systématiquement imposée pour la délimitation des périmètres de protection **immédiate** au droit des ouvrages essentiels au bon fonctionnement du canal (Cf. : article 6.2.1 – a) à la page 70/97) ?
 - Dans quelles conditions de pose et avec quels types de clôture (informations pratiques qui seraient à communiquer aux propriétaires) peut-on faire (ou « *ne fait-on pas* ») courir un risque à l'infrastructure du canal et/ou la qualité de l'eau transportée avec une distance d'éloignement supérieure à 10 mètres mesurés depuis le bord extérieur (**voir photos illustratives du canal dans les présentes conclusions**) ?
- Page 51/97 de la pièce n° III, l'article 3.4.2 intitulé « *Conduites* » indique que « *Les transferts de pollution sont inexistantes sur les parties busées* » :
 - Pourquoi les parcelles voisines ou contiguës d'un tronçon de canal busé et enterré seraient-elles grevées de limitations sévères au droit d'occuper ou utiliser le sol sur une assiette de servitude aussi large (Cf. : article 6.2.2 – b) page 73/97 et tableau de synthèse page 74/97) ?
 - Pourquoi les servitudes habituellement instaurées par l'Administration pour la protection des ouvrages enterrés transportant des fluides non dangereux ne sont-elles pas proposées avec diffusion d'une information et sensibilisation auprès des personnes concernées ?
- Sur le territoire de la commune d'AIX-EN-PROVENCE, les deux parcelles LD 0010 et LE 0166 sont à la verticale (80 mètres d'altitude) de l'aqueduc de Roquefavour (Cf. : planche atlas n° 47/160 de la pièce n° IV du dossier) :
 - Pourquoi devraient-elles être impactées par la bande (ou périmètre) de protection rapprochée du canal ? Comment justifier, en droit du sol, de telles servitudes auprès des propriétaires ou locataires des parcelles susvisées ?

Proposées sous forme d'un avis, ces servitudes administratives présentent les biais suivants :

- elles ne tiennent pas compte, dans la définition de l'assiette et des prescriptions, des différents environnements rencontrés le long du canal avec leurs caractéristiques propres, l'approche de l'hydrogéologue pour les deux branches mère et les cinq dérivations est indifférenciée et totalement planimétrique (voir page 72/97 de la pièce n° III « *Le canal et sa protection* » du dossier mis à l'enquête) ;
- elles mettent en place une nomenclature d'activités « *réglementées* » (Cf. : annexe H1 de la pièce n° VII du dossier mis à l'enquête) qui soumet quasiment tous les projets portés par les riverains du canal, et en particulier ceux relevant de la vie courante (stationnement de véhicule, plantation de végétaux, abri de jardin,

etc.), à la seule appréciation de la MAMP qui, si elle le décide et aux frais du demandeur, impose la consultation d'un hydrogéologue agréé.

Le déséquilibre constaté dans le dossier entre des sujétions indifférenciées sur l'usage des biens riverains des infrastructures du canal dans un but d'intérêt général et les prérogatives des propriétaires (article 544 du code civil) fait que **l'avis de l'hydrogéologue ne respecte pas deux exigences constitutionnelles selon lesquelles :**

- « **Le propriétaire doit bénéficier de garanties suffisantes et les contraintes portées à son droit doivent être proportionnées au but poursuivi.** » (Cf. : décision n° 2011-207 question prioritaire de constitutionnalité, 16 décembre 2011).
- « **Tout arbitraire dans la détermination des propriétés grevées de la servitude doit être évité** » (Cf. : décision n° 2011-182 question prioritaire de constitutionnalité, 14 octobre 2011).

Quatrième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : les atteintes de façon indifférenciée à la propriété privée – parfois ambiguës (par exemple, stationnement et circulation de véhicule d'exploitation, obligation de libre passage ?) - envisagées par l'hydrogéologue agréé, quels que soient les environnements locaux rencontrés sur site (type d'infrastructure du canal, type de terrain, topométrie des lieux, type d'urbanisation, etc.) en suivant un linéaire de 144,7 km, ne sont justifiées ni dans son avis ni dans les autres documents du dossier mis à l'enquête.

II.4.2 – Le coût financier de l'opération poursuivie est-il supportable ?

Dans la pièce n° III intitulée « *Le canal et sa protection* », article 8.2 « *Estimation des coûts* », il est écrit en page 97/97 :

« **D'éventuels coûts supplémentaires sont envisageables (bien que difficilement estimables à ce stade), à savoir:**

- **l'établissement de servitudes d'accès, frais de notaire ;**
- **travaux et aménagements à réaliser sur des installations existantes ;**
- **indemnités éventuelles ;**
- **la procédure et les études et investigations nécessaires à l'élaboration du dossier. »**

Une estimation jugée difficile des coûts peut se comprendre dans la mesure où :

- ✓ le périmètre de la procédure d'expropriation de terrains ou parties de terrain pour la mise en place de PPI n'est pas clairement établi comme le démontre la commission d'enquête dans le procès-verbal d'opération de l'enquête parcellaire susmentionné ;
- ✓ la procédure – dossier datant de mai 2013 présenté dans le dossier d'enquête - relative à la mise en place de 34 accès au canal au moyen de servitudes de passage, et concernant quatre communes (Marseille, Plan de Cuques, Allauch et Aubagne), n'est pas ou n'est plus d'actualité d'après le mémoire en réponse du maître d'ouvrage (la MAMP) en date du 10 novembre 2023 (mémoire inséré dans le rapport d'enquête publique déjà cité).

La commission souhaite néanmoins rappeler les principes généraux suivants en matière d'indemnisation ; **l'indemnisation étant bien un coût financier de l'opération envisagée par la MAMP, fondée sur l'avis de l'hydrogéologue agréé en date du 25 février 2020 :**

- « **Lorsqu'une opération déclarée d'utilité publique est susceptible de compromettre la structure d'une exploitation agricole, le maître de l'ouvrage, dans l'acte déclarant l'utilité publique, participe financièrement à la réparation des dommages dans les conditions prévues aux articles L. 123-24 à L. 123-26 et L. 352-1 du code rural et de la pêche maritime.** » (Cf. : article L. 122-3 du CECUP)
- « **Les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine, à la suite de mesures prises pour assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Lorsque les indemnités visées au premier alinéa sont dues à raison de l'instauration d'un périmètre de protection rapprochée visé à l'article L. 1321-2-1, celles-ci sont à la charge du propriétaire du captage.** » (Cf. : article L. 1321-3 du code la santé publique)
- « **Lorsque des textes législatifs disposent que les contestations relatives au montant des indemnités dues en raison de l'établissement de servitudes d'utilité publique sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il est statué conformément aux dispositions des titres Ier et III du livre II et du présent livre.** » (Cf. : article L. 331-2 du CECUP)

L'article 5 de l'arrêté préfectoral du 21 juin 2023 : « *Indemnisation - Notification et détermination des ayants droit* » correspond à une étape de la procédure d'indemnisation (Cf. : articles R. 311-1 à R. 311-3 du CECUP).

De même, **une copie de l'avis d'enquêtes conjointes mis en annexe du deuxième courrier de notification** daté du 10 juillet 2023 est un acte de la procédure d'indemnisation relevant de l'application de l'article L. 311-1 du CECUP.

Sur le site Internet « **Procédure d'expropriation/Service-Public.fr** », l'offre d'indemnisation est présentée de la façon suivante (vérifiée le 25 novembre 2020 - Direction de l'information légale et administrative [Première ministre]) :

La personne publique doit proposer une offre d'indemnisation à l'exproprié. Cette offre doit être faite par lettre recommandée avec accusé de réception ou par acte du commissaire de justice (anciennement huissier de justice et commissaire-priseur judiciaire).

À partir de la réception de ce courrier, l'exproprié a 1 mois pour faire connaître à la personne publique, par lettre recommandée avec avis de réception son acceptation ou le montant détaillé de sa demande.

Dès l'arrêté de cessibilité, l'exproprié peut également mettre en demeure l'expropriant de lui adresser une offre d'indemnisation. Sans réponse dans le délai d'un mois, il peut saisir le juge de l'expropriation.

En l'absence d'accord amiable, le juge de l'expropriation doit être saisi par l'une ou l'autre des parties pour qu'il fixe une indemnité.

L'expropriant (la MAMP), dans sa réponse du 10 novembre 2023 précitée, explique que : « De plus, l'article L.160-5 du code de l'urbanisme prévoit, sauf exception prévue par ce texte, un principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Dans tous les cas, la procédure d'indemnisation relèverait du code de l'urbanisme et de la compétence du juge administratif. »

L'article L. 160-5 du code de l'urbanisme a été abrogé le 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

Cinquième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : par application du principe de précaution, le coût financier indéterminé de l'opération projetée (expropriation et SUP) par la MAMP est réputé insupportable pour ceux qui contribuent aux recettes fiscales de la Métropole (Cf. : article 1609 nonies C du code général des impôts) : les entreprises payant la CFE (cotisation foncière des entreprises), les propriétaires et usufruitiers d'un bien immobilier payant des taxes foncières et/ou la THRS (taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

II.4.3 – Les inconvénients d'ordre social

Pour ce critère d'appréciation de l'utilité publique issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la commission d'enquête estime que la présentation des « *éléments essentiels de l'enquête parcellaire* » du procès-verbal d'opération, précédemment cité, est suffisamment explicite ; à savoir :

- **Les ratés de la procédure de notification individuelle** : courrier non reçu, courrier incomplet, courrier au contenu difficile à comprendre, erreur de désignation de la parcelle cadastrale, erreur de superficie de l'extrait de matrice cadastrale.
- Les difficultés pour accéder à des renseignements cartographiques à l'échelle des parcelles.
- **L'absence d'information sur le droit ou le bénéfice de l'antériorité pour les biens immobiliers** par nature ou destination au regard des prescriptions définies par l'hydrogéologue agréé.
- **Les incertitudes sur la dévaluation des biens patrimoniaux** liée aux limitations sévères d'usufruit des servitudes proposées par l'hydrogéologue agréé.
- Les ressentiments vis-à-vis du dossier mis à l'enquête : difficile d'accès (nombre de pièces, sommaire insuffisamment détaillé dans différents documents, problème de cohérence d'ensemble avec des études et diagnostics plus ou moins anciens et parfois actualisés dans une autre pièce du dossier), **justifications hydrogéologiques insuffisantes de la largeur des bandes de protection rapprochée et des prescriptions qui s'y rattachent.**
- **Les configurations locales non prises en compte dans l'édiction des servitudes** : les parcelles situées en contrebas du canal et de ses dérivations ou en surélévation notoire.
- **Les infrastructures particulières du canal non prises en compte dans l'avis de l'hydrogéologue** : les tronçons d'ouvrage busés et enterrés, en souterrain profond, en aérien (aqueduc).

- o **La négation des distances de sécurité officielles existantes par rapport aux infrastructures du canal** : distances de sécurité du POS, du PLU, du permis d'aménager de lotissement.
- o **L'absence de documents d'arpentage « classiques » ou « d'ensemble »** : c'est-à-dire des plans respectant des règles officielles, notamment les tolérances applicables aux levés à grande échelle, et validés par des professionnels agréés.

Sixième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : la diversité des inconvénients d'ordre social qui apparaît déjà, avec le témoignage d'un échantillon des 7 000 propriétaires (environ) d'un fonds proche des infrastructures du canal, est une preuve de la disproportionnalité entre les moyens – mis imparfaitement en forme dans le dossier d'enquête - que veut mettre en œuvre l'hydrogéologue agréé et le but visé : la conservation des ouvrages du canal et empêcher l'altération des eaux transportées.

II.4.4 – Les atteintes à d'autres intérêts publics

Pour ce critère d'appréciation de l'utilité publique issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le retour sur la première question posée le 18 octobre 2023 par la commission d'enquête au maître d'ouvrage (la MAMP) à propos de l'absence d'évaluation environnementale (Cf. : procès-verbal de synthèse déjà mentionné) est la meilleure façon d'évaluer les atteintes à d'autres intérêts publics.

La commission note qu'**une telle opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ne peut intervenir que si elle est compatible avec les dispositions du PLU (plan local d'urbanisme)** (Cf. : article L. 153-54).

Parmi les 21 communes traversées par le canal, 13 d'entre elles sont dotées d'un PLU et 8 communes relèvent du PLUi Marseille – Provence.

D'ailleurs, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP) dispose en son article L. 122-5 que la déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions d'un plan d'occupation des sols, **ou avec les dispositions à caractère réglementaire régissant un lotissement approuvé**, s'effectue dans les conditions prévues au code de l'urbanisme.

Pour l'appréciation de la compatibilité d'une opération faisant l'objet d'une DUP avec le PLU, la commission se réfère à la fiche technique « *Déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme* » du Bureau de la législation de l'urbanisme relevant de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature au sein du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

Une opération qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, telle que celle présentée dans le dossier mis à l'enquête, **ne peut être regardée comme compatible avec les différents plans d'urbanisme des 21 communes traversées que si les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies** (Cf. : arrêt du Conseil d'Etat « Département du Gard » du 27 juillet 2015, pourvoi n° 370454) :

- elle n'est pas de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu par l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) compétent ou la commune dans son plan (13 communes concernées) ;
- elle ne méconnaît pas les dispositions du règlement de la zone du plan dans laquelle sa réalisation est prévue.

Dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, la mise en compatibilité d'un PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas, s'il est établi qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au regard des critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Cf. : article R. 104-14 du code de l'urbanisme).

Examen par la commission d'enquête des incidences notables sur l'environnement de l'opération portée par la Métropole de mis en place de servitudes d'utilité publique (SUP) affectant l'utilisation du sol pour le canal de Marseille

Pour la commission d'enquête, le fait générateur d'incidences notables sur l'environnement serait l'annexion aux différents PLU (13 communes) et au PLUi (8 communes) des SUP affectant l'utilisation du sol préconisées par l'hydrogéologue agréé dans son avis du 25 février 2020 (Cf. : pièce n° VII et article 6.2.2 de la pièce n° III du dossier « canal » mis à l'enquête).

En suivant les différents critères de l'annexe II de la directive européenne précitée, les résultats pour les aires géographique voisines du canal et de cinq de ses dérivations sont les suivants :

Enquêtes conjointes n° E23000029/13 – Tribunal administratif de Marseille

Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique - Canal de Marseille – Conclusions motivées

- L'instauration des SUP, selon l'avis de l'hydrogéologue agréé, définit bien un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement.
- L'instauration des SUP, selon l'avis de l'hydrogéologue agréé, est susceptible d'influencer d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé.
- La survenance probable de problèmes environnementaux liés à l'instauration des SUP selon l'avis de l'hydrogéologue agréé. En effet, l'environnement, tel que le définit le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à propos de l'évaluation environnementale, est une notion à appréhender dans sa globalité : population et santé humaine, biodiversité, terres, sol, eau, air et climat, biens matériels, patrimoine culturel et paysage, ainsi que les interactions entre ces éléments.
- Les résultats de l'enquête publique attestent bien de la « *magnitude* » (c'est-à-dire l'amplitude, l'intensité) du projet d'instauration de SUP, selon l'avis de l'hydrogéologue agréé et, les assiettes de servitude proposées dans cet avis pour les deux branches mère et les cinq dérivations du canal attestent de l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée).
- **Bilan chiffré** : l'enquête publique a été l'objet de 566 contributions qui ont généré, après leur traitement par les membres de la commission, 873 observations thématiques ; l'assiette des SUP pour le canal de Marseille affecte une surface horizontale de 5,358 km² de biens fonciers de nature et d'usage variés sur 21 communes ; les propriétaires impactés proches des infrastructures du canal sont environ 7 000.

Donc, **la commission d'enquête avec son approche méthodologique** (21 communes considérées comme une seule entité territoriale) **de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE** du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 **et au regard de résultats marquants de l'enquête publique** retranscrits sous forme de questions dans le procès-verbal de synthèse, **considère qu'il y avait lieu *a minima* de procéder à des examens conjoints des dispositions proposées par l'hydrogéologue agréé** dans son avis du 25 février 2020 **pour s'assurer de la compatibilité ou confirmer le besoin d'une mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme** dans le cadre prévu par l' article L. 153-54 du code de l'urbanisme.

Ces examens conjoints auraient dû avoir lieu avant l'ouverture de l'enquête publique, à l'initiative de l'autorité chargée de la procédure. Des procès-verbaux de réunion d'examen conjoint auraient ainsi pu être joints au dossier de l'enquête publique (Cf. : article R. 153-13 du code de l'urbanisme).

Enfin, **la procédure de porter à connaissance mise en œuvre par la MAMP étant irrégulière**, comme cela est démontré dans le procès-verbal de synthèse susmentionné : la direction générale des services de la Métropole n'étant pas une « *autorité administrative compétente de l'Etat* » (Cf. : articles L. 132-2 et R. 132-1 du code de l'urbanisme), **elle porte intrinsèquement des risques d'atteinte à d'autres intérêts publics.**

Septième conclusion partielle de la commission d'enquête publique : pour l'opération portée par la Métropole de mettre en place des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol le long des infrastructures du canal, le risque d'atteinte à d'autres intérêts publics n'a pas été examiné.

III. CONCLUSION

Au terme de cette analyse bilancielle fondée sur sept critères différents qui sous-tendent le caractère d'utilité publique de l'opération soumise à enquête, il apparaît que les inconvénients présentés par le projet d'instauration de périmètres de protection rapprochée **selon l'avis du 25 février 2020 de l'hydrogéologue agréée** l'emportent sur les avantages que l'opération serait susceptible de générer et ce, malgré l'intérêt général qui s'attache au canal de Marseille, à la bonne conservation de ses infrastructures et à la préservation de la qualité des eaux transportées.

Les inconvénients penchant nettement pour un refus de déclarer d'utilité publique la mise en place de servitudes affectant l'utilisation du sol selon l'avis du 25 février 2020 de l'hydrogéologue agréé, la commission d'enquête, à l'unanimité de ses cinq membres, donne un **AVIS DEFAVORABLE.**

Fait à Marseille, le 27 novembre 2023.