

Les Associations Syndicales d'Irrigants : Statuts, Difficultés, Enjeux et Perspectives d'Evolution

Guillaume Crégniot

Maître de stage universitaire : Mr Philippe Schmidt Maître de stage professionnel :
Mme Hélène Mira

Date de Soutenance de Mémoire : 8 septembre 2003

Jury de Soutenance de Mémoire : Mme Hélène Mira, Mr Dominique Deporcq, Mr Philippe Schmidt

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Remerciements . . | 1 |
| Introduction . . | 3 |
| <i>Première Partie : Un statut ancien qui soulève de nombreuses difficultés .</i> | 11 |
| Section Première : Le statut des Associations Syndicales . | 11 |
| Chapitre Un : Les Associations Syndicales Autorisées . . | 11 |
| Chapitre deux : Les Associations Syndicales Forcées . | 29 |
| Chapitre trois : Les Associations Syndicales Libres . | 31 |
| Section Deux : De nombreux problèmes . | 33 |
| a) Une précarité du statut . | 34 |
| b) Une précarité de l'exploitation due à des problèmes de maintenance . | 39 |
| c) Une évolution de la composition socio-économique des propriétaires . | 42 |
| d) Une inadaptation des débits en eau et des structures syndicales pour les nouveaux usagers . | 43 |
| e) La non transcription des servitudes dans les documents notariés . | 45 |
| <i>Seconde Partie : Un réaménagement du fonctionnement des Associations Syndicales rendu nécessaire par la prise en compte de la totalité de la « valeur ajoutée » procurée .</i> | 47 |
| Section Première : Une eau brute à usage multiple. . . | 47 |
| a) L'intérêt des rurbains à la présence d'un canal d'irrigation . | 49 |
| b) L'intérêt des collectivités locales . | 51 |
| c) Intérêts des agriculteurs et des gestionnaires de périmètres à l'intégration des usagers urbains . . | 53 |
| d) D'autres usages : l'eau écologique et l'eau touristique . | 54 |
| Section Deux : Une nécessaire réforme . | 56 |
| a) La recherche de nouveaux financements . | 56 |
| b) Une réforme nécessaire : regroupements et partenariats . . | 58 |
| c) La nécessité de moderniser le réseau . . | 62 |
| Bibliographie . . | 67 |
| Articles et Ouvrages : . | 67 |

| | |
|--|-----------|
| Codes : . | 69 |
| Sites Internet : . . | 69 |
| Annexes . . | 71 |
| 1 STATUTS TYPES : ASSOCIATIONS SYNDICALES . | 71 |
| 2 Loi du 21 juin 1865 . . | 77 |
| 3 Situation comparée des canaux de Thuir, Gignac et Manosque . | 85 |
| Résumé . . | 86 |

Remerciements

Je tiens à remercier l'ensemble du personnel de l'Association des Maires Ruraux de France et plus particulièrement Madame Hélène Mira pour l'accueil amical qu'elle m'a réservé.

Je remercie également Monsieur Philippe Schmidt pour les conseils et l'aide précieuse qu'il a pu m'apporter pour la rédaction de ce mémoire.

Introduction

Les pluies assurent à la France un approvisionnement en eau globalement suffisant. Toutefois, la répartition annuelle des pluies ne coïncide pas toujours avec les besoins de l'agriculture, notamment en zone méditerranéenne.

Plus précisément, la moitié Sud de la France est marquée par des étés secs qui, en l'absence d'irrigation, ne permettraient pas de productions agricoles diversifiées, voire, pour certaines régions où l'irrigation est pratiquée depuis l'Antiquité, le maintien même d'une activité agricole.

Dans le reste de la France, notamment l'Ouest et le Centre, l'irrigation permet de régulariser la production, aussi bien sur le plan des rendements que de la qualité des produits, procurant ainsi aux agriculteurs une assurance contre la variabilité de leurs revenus.

Pour apporter l'eau sur les zones agricoles des barrages sont nécessaires pour stocker l'eau en période de forte pluviométrie, et des réseaux (rivières, canaux, galeries ou canalisations) pour conduire l'eau sur les lieux d'utilisation.

Irriguer est donc nécessaire. Combien faut-il par exemple d'eau pour produire 1 kg de farine ? Réponse : environ 500 litres. Ce rapport de 1 à 500 montre le rôle fondamental de l'eau pour assurer la sécurité alimentaire.

Pour produire les 300 g de farine entrant dans la composition des trois repas quotidiens d'une personne (pain, pâtes, céréales, gâteaux), les plantes ont absorbé 150 litres d'eau, soit autant que la consommation journalière de cette personne pour la

boisson, la cuisine, la toilette, la lessive

Les apports moyens par la pluie qui représentent 750 mm par an soit 750 litres par m² seraient suffisants pour produire 10 tonnes de matière sèche à l'hectare si la pluie coïncidait toujours avec les besoins en eau des plantes. Mais ce n'est malheureusement jamais le cas, notamment dans les régions du Sud de la France qui connaissent des étés très secs.

Les prélèvements d'eau douce pour irriguer les surfaces cultivées doivent être compatibles avec les autres utilisations des ressources. Or, celles-ci sont limitées et vulnérables. La satisfaction de tous les besoins passe donc par une meilleure utilisation des eaux disponibles. Afin d'optimiser cette utilisation, les méthodes d'irrigation doivent être ajustées aux besoins des plantes.

Les 235 millions d'hectares irrigués dans le monde fournissaient en 1990 près du tiers de la production agricole mondiale et la FAO estime que 80% des besoins alimentaires des 8 milliards d'êtres humains attendus en 2025 seront couverts par l'agriculture irriguée.

Cependant la raréfaction des ressources en eau, la concurrence des autres usages de l'eau ainsi que les interrogations sur la durabilité des aménagements hydrauliques, contraignent à un effort de recherche important pour réaliser des économies d'eau, accroître l'efficacité de son utilisation et mieux maîtriser les impacts environnementaux de l'agriculture irriguée.

L'agriculture ne peut être désolidarisée de la vie rurale dans son ensemble, et de ses territoires sous leurs aspects physico-chimiques, biologiques et culturels. C'est ce que reconnaît la notion de multifonctionnalité des territoires ruraux adoptés par la loi d'orientation agricole. L'agriculture est le premier consommateur national d'eau (de 50 à 80 % de l'eau est utilisée pour l'agriculture), mais aussi avec 33 millions d'hectares en France, le premier intervenant sur les paysages et les écosystèmes.

Au plan national, l'agriculture française a multiplié par quatre les superficies effectivement irriguées sur une période de quarante ans, entre 1955 et 1995. Au cours des dernières années, entre 1988 et 1995, ces mêmes superficies irriguées ont augmenté de 41 %. Cette augmentation n'est pas propre à la France. Si on se place dans une situation de concurrence internationale, on peut observer que le comportement d'autres pays européens est souvent plus dynamique que le nôtre :

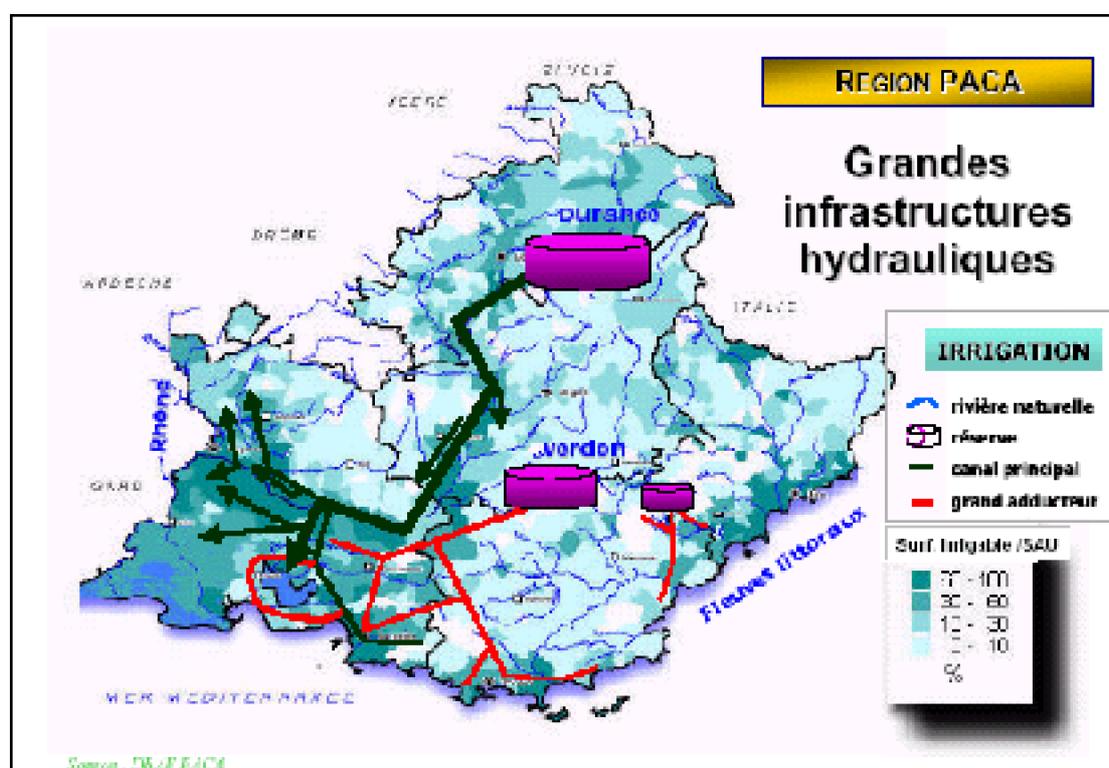
- en 1991, la surface irriguée française était à peine supérieure à la moitié de la superficie irriguée de l'Italie ou de l'Espagne.
- Toujours en 1991, le taux d'irrigation de la France (rapport entre la surface irriguée et la surface agricole) se situait à 5,7 %, soit derrière les Pays-Bas, l'Italie, le Portugal, le Danemark, la Grèce et l'Espagne.

En sus de ces éléments d'économie générale, il faut souligner le rôle des irrigations sur le maintien des exploitations agricoles. En France, entre 1988 et 1995, le nombre des exploitations qui irriguent a diminué de 8,4 %, ce qui est nettement plus faible que la diminution globale du nombre d'exploitations agricoles qui, elle, a atteint pour la même

période 27 %. L'irrigation contribue ainsi très nettement à une meilleure résistance des exploitations.

La France comptait donc 1,6 millions d'hectares irrigués en 1995 dont près de 680 000 hectares gérés par plusieurs centaines d'associations d'usagers ¹, surtout concentrées dans le sud de la France ². Ces associations sont très diverses par leur localisation géographique, taille, âge, mode de distribution d'eau, statut juridique,...

Les associations d'irrigants comptent de 3 à plusieurs milliers d'individus, sur 5 à plus de 10 000 hectares, installées depuis une à plusieurs centaines d'années en zone de montagne, plaine ou delta. Elles gèrent des canaux ciel ouvert ou des réseaux sous pression et ont des statuts vairés : Association Syndicale Libre, Forcée, Autorisée, Association Intercommunale,...



L'utilisation des eaux pour l'irrigation a intéressé le législateur bien avant l'alimentation en eau potable.

Au XIX^{ème} siècle, l'eau était amenée par des rigoles ou des canaux, dans les champs qu'elle irriguait par gravité. Le développement de l'irrigation passait par la possibilité de réaliser des canaux reliant les sources ou les rivières aux espaces cultivés. Les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 ont introduit des servitudes d'appui, d'aqueduc

¹ Gleyses G., 2000, *Evaluation des surfaces irriguées en France : analyse selon l'origine de la ressource et le mode de distribution*. Montpellier, Cemagref, UR irrigation, 16 pages.

² Rivières-Honegger A. et Puech C., 2001, *Etat des lieux des Associations Syndicales Autorisées en Languedoc-Roussillon*, CRPEE-Diren Languedoc-Roussillon, Montpellier, 106 pages

et d'écoulement des eaux d'irrigation.

Irriguer suppose d'abord d'avoir la disposition de l'eau, qu'elle provienne de nappes souterraines, d'eaux de pluie, de sources ou de rivières.

Les servitudes facilitant l'irrigation sont de six types ³ : servitude d'aqueduc, d'écoulement des eaux, d'appui, de passage, d'établissement, de canalisations et de rachat des droits d'eau.

La servitude d'aqueduc figure à l'article L 152-14 du Code rural ainsi rédigé :

« Toute personne physique ou morale qui veut user pour l'alimentation en eau potable, pour l'irrigation ou, plus généralement, pour les besoins de son exploitation, des eaux dont elle a le droit de disposer, peut obtenir le passage par conduite souterraine de ces eaux sur les fonds intermédiaires, dans les conditions les plus rationnelles et les moins dommageables à l'exploitation présente et future de ces fonds, à charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les habitations et les cours et jardins y attenants. Cette servitude s'applique également en zone de montagne pour obtenir le passage des eaux destinées à l'irrigation par aqueduc ou à ciel ouvert dans les mêmes conditions que celles prévues au premier alinéa »

C'est à partir de ce texte que l'on peut établir chez des tiers des conduites d'irrigation. La servitude peut être demandée par toute personne physique ou morale.

De la même façon, l'eau qui a servi à l'irrigation, ou du moins le surplus, doit s'écouler sur les fonds inférieurs. L'article L 152-15 du Code rural stipule donc que :

« Les propriétaires des fonds inférieurs doivent recevoir les eaux qui s'écoulent des terrains ainsi arrosés, sauf l'indemnité qui peut leur être due ».

Il s'agit ici de la servitude d'écoulement des eaux.

La servitude d'appui quant à elle est définie à l'article L 152-17 du Code rural :

« Tout propriétaire qui veut se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, peut obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à la prise d'eau, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations ».

Parallèlement, la loi du 2 août 1960 institue une servitude de passage des engins mécaniques servant aux opérations d'entretien des canaux d'irrigation pour lesquels ces dispositions auront été déclarées d'utilité publique (Code rural, article L 152-7).

Enfin, une servitude de conduites a été instituée au profit des collectivités publiques et de leurs concessionnaires ainsi qu'au profit des établissements publics et qui vise à la pose de canalisations souterraines.

La collectivité gestionnaire d'un canal d'irrigation peut, de plus, racheter en totalité ou en partie les droits des usiniers établis sur ce canal à l'usage de l'eau, lorsque ces usines entravent le développement de l'irrigation par leur activité. Ce rachat doit être déclaré d'utilité publique.

³ L'eau : usage et gestion, collection Administration territoriale, Guide pratique. Edition Litec, 1998, J.L. Gazzaniga, J.P. Ouriliac, X. Larrouy-Casrea, 305 pages, p. 159 à 168

Les canaux d'irrigation sont donc un moyen privilégié pour l'irrigation. La décision de réaliser des canaux d'irrigation peut venir de collectivités publiques, de concessionnaires, ou de personnes privées.

Les canaux privés sont le fait d'un propriétaire ou d'un groupe de propriétaires constitués en association syndicale libre. Ils agissent alors dans le cadre du droit privé et doivent se munir des autorisations de prise d'eau nécessaire. Le canal sera un ouvrage privé, mais l'autorité administrative pourra toujours exercer son pouvoir de police pour le réglementer en matière de sécurité et de salubrité.

Il arrive en outre que l'Etat, pour la réalisation des travaux d'irrigation, fasse appel à un concessionnaire. Ce concessionnaire est parfois une ville : Nice pour le canal de la Vésubie⁴, Aix pour le canal du Verdon⁵; un syndicat de communes comme pour le canal des Quatre communes dans les Bouches du Rhône⁶, ou encore un département, ce qui est le cas de la haute Garonne pour le canal de Saint-Martory⁷. Il est aussi possible que l'Etat consente une concession à des particuliers, voire à des sociétés de droit privé.

Si la plupart des concessions de canaux ont été faites sous l'Ancien Régime ou à la fin du XIX^{ème} siècle, on assiste actuellement à une résurgence de cette notion, fondée sur des préoccupations d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, lorsque les ouvrages dépassent une certaine importance, il est souvent difficile d'obtenir l'accord de tous les propriétaires intéressés. Les pouvoirs publics sont alors obligés de recourir à la technique de l'association syndicale de propriétaire. Ces associations syndicales sont, en effet, des groupements constitués en vue d'entreprendre des travaux immobiliers d'intérêt collectif, et sont munis à cet effet de prérogatives de puissance publique.

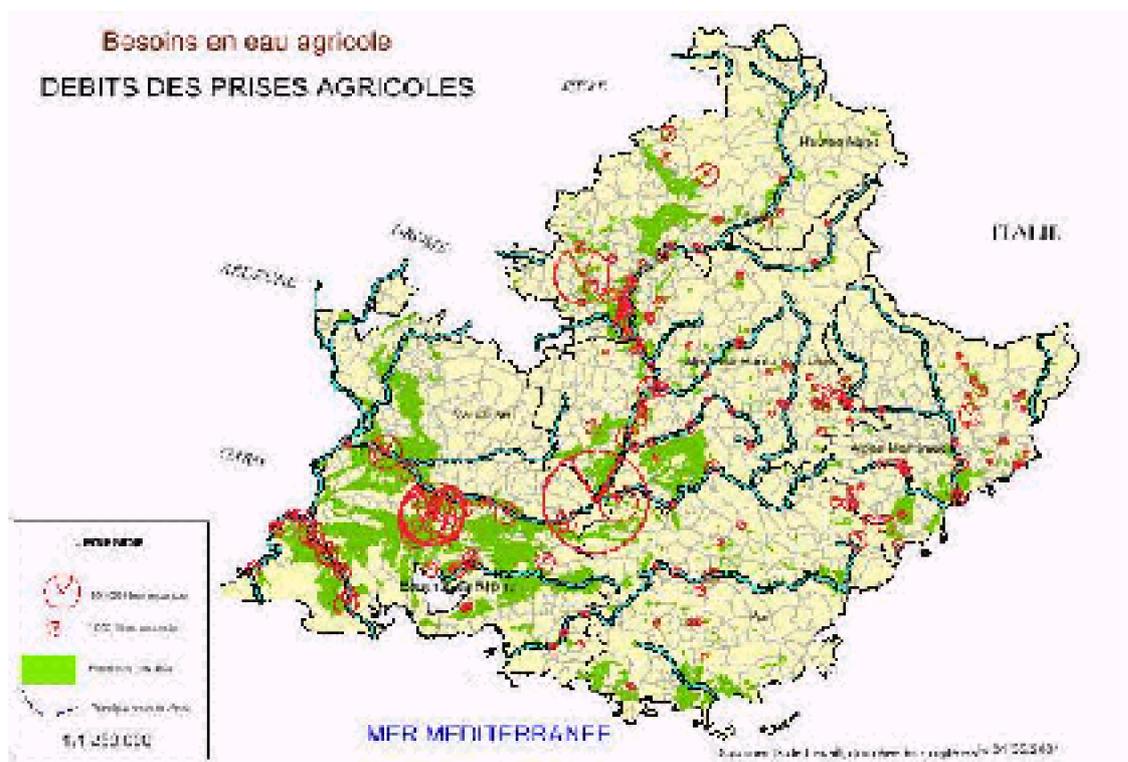
Nous allons traiter dans ces développements plus précisément le cas de ces associations syndicales d'irrigants.

⁴ loi du 27 décembre 1878

⁵ décret du 20 avril 1863

⁶ décret du 22 février 1893

⁷ décret du 16 mai 1866



Certaines associations syndicales de propriétaires ont été conçues à des périodes très anciennes, remontant jusqu'au Haut Moyen Âge. La loi du 14 floréal an XI institua, de même, des associations syndicales forcées selon un régime juridique uniforme, en vue du curage des cours d'eau non navigables et flottables. Un régime analogue fut appliqué à l'assèchement des marais par la loi du 16 septembre 1807. Diverses lois postérieures vinrent multiplier les types d'associations syndicales. Enfin, la loi du 21 juin 1865 codifia la matière, complétée par le décret du 18 décembre 1927.

Les associations syndicales ont, ainsi, pour objet, aux termes de l'article premier de la loi du 21 juin 1865 modifiée de permettre entre les propriétaires intéressés l'exécution et l'entretien des travaux suivants :

« 1° défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables, les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues, les avalanches, les chutes de rochers ou de blocs, les glissements de terrains, les manifestations volcaniques ; 1° bis destinés à prévenir la pollution des eaux ; 1° ter destinés à la ré-alimentation de nappes d'eau souterraines ; 1° quater de défense et de

lutte contre les termites ; 2° curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation ; 3° dessèchement des marais 4° étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ; 5° assainissement des terres humides et insalubres ; 6° assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux ; 7° ouverture, élargissement, prolongement et pavage des voies publiques, et toute amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux ; 8° irrigation ou colmatage ; 9° drainage ; 9° bis aménagement des sols après exploitation de carrières et en vue de l'exploitation coordonnée des carrières telle qu'elle est prévue à l'article 109-1 du Code minier ; 10° chemins d'exploitation ; 11° de toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif, notamment amenée d'eau pour les besoins domestiques, de dessalage des terres, d'emploi d'eaux usées, de reboisements ; 12° construction de voies mères d'embranchements particuliers, installation de câbles porteurs et autres moyens de transport, utilisation de l'énergie électrique ; 13° défense et lutte contre la grêle et la gelée ; 14° assainissement destiné à la suppression des gîtes à moustiques »

La pérennité des associations les plus anciennes est assurée par un arrêt du Conseil d'Etat ⁸ qui a estimé que les associations dont le statut constitutif remontait parfois à plusieurs siècles devaient continuer de fonctionner selon leur régime juridique traditionnel particulier. La loi de 1865 n'a, en effet, imposé aucune conversion de ces associations. Toutefois, les associations antérieures à 1865 ne peuvent pas continuer à fonctionner selon des règles contraires aux dispositions impératives de cette loi.

Les associations syndicales de propriétaires ne doivent en aucun cas être confondues avec les syndicats de copropriétaires. Une confusion est entretenue par l'usage inconsidéré de l'expression « association syndicale », par exemple, à propos d'un groupement chargé de faire respecter un cahier des charges d'ensemble immobilier. Il existe néanmoins des liens entre les deux institutions. Ainsi, par exemple, le statut de copropriétaire est attaché à l'immeuble, à la façon dont le statut de propriétaires syndiqués est réel.

Les obligations des propriétaires membres d'une association syndicale ont, en effet, un caractère réel. Ceux-ci sont liés en considération de leur immeuble. Un arrêt fait allusion au « *caractère réel reconnu aux associations syndicales* », d'où il résulte que toute personne est membre d'une telle association « **dès lors qu'elle possède des immeubles dans le périmètre syndical** » ⁹.

Les propriétaires associés dans une association syndicale ne peuvent s'affranchir de leur statut qu'en cédant leur propriété. Ils n'ont aucune liberté de retrait, contrairement aux associés des associations de personnes régies par la loi du premier juillet 1901.

Toute personne peut être englobée dans une association syndicale, cela vise en particulier les collectivités publiques, Etat et Collectivités Locales. Le décret de 1927, dans

⁸ CE, 21 juillet 1933, *Elections à l'Association Syndicale d'Irrigation des prairies de Nommay*, Rec. CE, p. 824

⁹ CCass, 3^{ème} chambre civile, 9 octobre 1985, *Société Woodpecker-Investments*, arrêt n° 1132

son article 2, précise que les obligations qui découlent de la qualité de membre de l'association syndicale sont attachées aux immeubles compris dans le périmètre de celle-ci, et les suivent en quelques mains qu'ils passent.

Les associations syndicales sont donc des organisations originales dotées d'un statut ancien. Confrontées à de nombreuses difficultés dues aux évolutions sociétales du dernier siècle, elles doivent nécessairement évoluer pour survivre.

Aussi, le statut de ces structures mérite d'être explicité pour mieux dévoiler les difficultés se faisant jour, notamment liées à l'évolution des attentes des populations concernées et aux problèmes de gestion rencontrés (I). Mais, les associations syndicales demeurent un outil privilégié d'aménagement du territoire et de nouvelles missions semblent pouvoir leur être dévolues. Une réforme de leur statut est donc nécessaire pour leur permettre de relever les défis posés par le nouveau millénaire (II).

Première Partie : Un statut ancien qui soulève de nombreuses difficultés

Le statut des associations syndicales d'irrigation est ancien. Il date, pour l'essentiel, du XIXème siècle et de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales¹⁰. Elle a été complétée au début du XXème siècle par un décret, le décret du 16 décembre 1927. Très peu de modifications ont été apportées à ces textes fondateurs.

Section Première : Le statut des Associations Syndicales

Il existe trois types d'associations syndicales : les associations syndicales autorisées, les associations syndicales forcées et les associations syndicales libres.

Chapitre Un : Les Associations Syndicales Autorisées

a) Objet des Associations Syndicales Autorisées

¹⁰ Bulletin des lois, 11e S., B. 1300, n° 13338, voir en annexe

Une association syndicale autorisée doit, comme nous l'avons précisé plus haut, viser la réalisation de travaux d'utilité générale désignés par l'article premier de la loi du 21 juin 1865. Ainsi, une association qui, à travers ses statuts a défini un objet précis figurant dans l'une des quatorze rubriques de cet article, ne peut effectuer des travaux qui ne se rapportent pas à cet objet, même parmi les quatorze cités.

Par contre, une association a la possibilité de se donner pour objet plusieurs des rubriques de travaux envisagées, comme par exemple l'irrigation et l'assainissement. De même, en vertu de l'article 171 du Code Rural et de la loi de 1865 modifiée, une association peut avoir pour objet notamment l'aménagement d'un canal servant d'émissaire aux eaux de drainage d'un marais. Cela doit toutefois être précisé de façon explicite dans les statuts, d'où la nécessité de les définir de la façon la plus claire possible.

Au delà de cette faculté de se donner plusieurs objets, il paraît bénéfique qu'une association ait un champ d'action ne se limitant pas à une seule rubrique, mais que, au contraire, elle puisse agir dans différents champs d'action connexes. Nous reviendrons sur cet aspect dans nos développements concernant l'usage multiple de l'eau brute.

Lorsque l'objet de l'association correspond à la réalisation de travaux qui incomberaient normalement à une commune, un problème concernant la légalité de cette association se pose. En effet, si les travaux envisagés sont obligatoires pour la commune, celle-ci commet un abus de pouvoir en constituant une association syndicale de propriétaires en vue de mettre à leur charge une dépense qui doit relever normalement du budget de la collectivité. Le Conseil d'Etat confirme cette vision en déclarant illégale une mise à la charge d'une association syndicale de travaux et dépenses incombant à une commune ou une autre personne publique¹¹. En effet, une association ne doit assumer que des travaux et dépenses correspondant à l'intérêt collectif de ses membres, et non à l'intérêt public de tous les administrés.

Par contre, si l'objet de l'association est large, et englobe des travaux non obligatoires, le procédé devient licite¹².

Une association qui ne poursuivrait pas un des buts déterminés plus haut serait donc illicite. Le Conseil d'Etat est particulièrement sévère pour l'appréciation de l'objet poursuivi. Ainsi, une association ayant pour objet l'entretien de certaines digues, ne peut assumer les frais d'entretien d'autres digues voisines¹³.

Le Conseil d'Etat en 1991, dans un arrêt *Commune de Goussainville*, montre l'étroitesse de l'interprétation de l'objet associatif :

« Considérant que, si l'objet des associations syndicales autorisées, tel qu'il est défini par leurs statuts, comprend la réalisation des ouvrages d'adduction d'eau,

¹¹ CE, 18 janvier 1985, *Marie d'Antin et Vaillac et autres*, Revue de Droit Public, 1985, p. 804 et s., note de Jean Marie Aubry.

¹² CE, 23 avril 1966, *Sagnes*, Rec. CE, p. 277, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

¹³ CE, 22 mars 1918, *Bérard et autres*, Rec. CE, p. 305

il exclut la gestion d'un service de distribution d'eau. »

Par ailleurs, l'objet d'une association syndicale est limité à son périmètre. Cependant, le juge administratif a autorisé aux associations dont l'objet est comparable de se verser mutuellement des subventions ¹⁴.

Enfin, une association syndicale d'irrigation peut affermer ce service public à une société qu'elle charge de facturer directement aux usagers les redevances dues.

b) Les Associations Syndicales Autorisées sont des Etablissements Publics

Le Tribunal des Conflits s'est prononcé assez tôt en faveur de la qualification d'établissement public par un arrêt de principe figurant dans les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative du 9 décembre 1899, *Canal de Gignac*. Cet arrêt remarque ainsi que :

« Considérant que, par l'obligation imposée aux propriétaires compris dans le périmètre d'une association syndicale, d'y adhérer sous peine d'avoir à délaisser leurs immeubles ; par l'assimilation des taxes de ces associations aux contributions directes ; par le pouvoir attribué aux préfets d'inscrire d'office à leur budget les dépenses obligatoires et de modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de ces charges, lesdites associations présentent les caractères essentiels d'établissements publics, vis-à-vis desquels ne peuvent être suivies les voies d'exécution instituées par le Code de procédure civile pour le recouvrement des créances sur les particuliers »

En conséquence, ce sont les juridictions administratives qui sont compétentes pour juger de tout litige relatif aux ASA, sous réserve des dispositions particulières contenues dans la loi de 1865 modifiée. Les tribunaux judiciaires ne seront donc compétents que dans deux hypothèses :

- lorsque le litige soumis à la juridiction administrative soulève une question d'interprétation d'un acte de droit privé, en particulier d'un titre de propriété. Dans ce cas, la juridiction administrative devra surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle soit tranchée.
- Lorsque l'association syndicale sera liée à un de ses membres ou à un tiers dans des conditions de droit privé, comme par exemple un contrat de fourniture d'eau.

Les ASA sont, en outre, des établissements publics non locaux, c'est-à-dire qu'elles ne sont rattachées à aucune collectivité publique ¹⁵. Elles sont aussi des établissements publics administratifs de par leur gestion qui reste dominée par les règles de droit public et placée sous tutelle préfectorale.

Pour leur fonctionnement administratif et financier, elles sont soumises aux principes de la comptabilité publique (M14 pour l'instruction de comptabilité publique, avec possibilité de simplification avec la M1-M5-M7).

¹⁴ CE, 8 juin 1928, *de Saint-Martin Lacaze*, Rec. CE p. 710

¹⁵ CE, 12 juillet 1995, *Tatin*

Les principes fondamentaux de gestion sont ceux de la comptabilité publique :

- Principe du budget annuel comme acte de prévision et acte d'autorisation 1.
- Principe de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur des dépenses et des recettes, c'est-à-dire le Directeur de l'ASA, et le comptable public chargé de l'encaissement et des paiements, c'est-à-dire le comptable du Trésor. Ce principe impose donc la tenue d'une double comptabilité. 2.
- Principe du contrôle des actes, en trois temps : 3.
 - contrôle a priori, par les dirigeants au moment du vote du budget
 - contrôle externe concomitant par les autorités de tutelle qui doivent approuver le budget et les rôles afin de les rendre exécutoires, et vérifier la régularité des dépenses et recettes
 - contrôle a posteriori par les dirigeants qui votent les comptes administratifs et par la Chambre Régionale des Comptes.

L'amortissement de leurs équipements n'est pas obligatoire, mais elles ont l'interdiction de faire fructifier leurs provisions¹⁶, ce qui ne va pas sans entraîner certains problèmes sur lesquels nous reviendrons. Elles ont enfin la possibilité de bénéficier de subventions publiques pour les investissements initiaux ou pour le renouvellement d'équipements ou infrastructures.

Cette qualification des ASA en Etablissements Publics emporte une soumission partielle aux principes de service public. En effet, le fait que le recouvrement des taxes se fasse comme en matière de contribution directe, que les règles budgétaires et comptables soient les mêmes que celles des communes de moins de 3000 habitants et qu'il soit fait aux représentants de l'État une place importante dans la gestion de ces associations permet de les qualifier d'Etablissement Public ayant des prérogatives publiques analogues aux services publics.

Cependant, ces réseaux collectifs d'irrigation sont un outil de production au service d'une collectivité particulière d'usagers qui, compte tenu du montant de l'investissement n'aurait jamais pu exister sans soutien public. Les aides que les ASA reçoivent pour l'investissement initial et la réhabilitation, l'extension ou le simple renouvellement d'équipement, sont justifiées aussi par des objectifs d'aménagement et de développement du territoire.

Elles se plient partiellement aux principes de fonctionnement du service public qui sont la continuité, l'égalité et la mutabilité :

- Un service public répond au principe de continuité quand il correspond à un intérêt général qui ne peut être satisfait de manière intermittente, rien ne devant empêcher

¹⁶ J.O. Sénat du 3 juin 1967, p. 449 indique que « les associations sont astreintes, aussi bien que les communes à déposer leurs disponibilités au Trésor (...) les capitaux constituant un fonds de réserve, même si celles destinées à financer des travaux doivent être laissés en dépôt au Trésor ».

son fonctionnement continu, sauf cas de force majeure ou décision de l'autorité organisatrice d'interrompre le service. Ce principe s'applique aux ASA et certains paramètres de qualité de service par catégorie d'utilisateur peuvent être précisés dans le règlement intérieur (tours d'eau éventuels, exploitation saisonnière voire intermittente du réseau, etc...). Tout adhérent a la possibilité d'attaquer l'ASA en justice s'il estime que cet engagement n'a pas été respecté pour faute de gestion.

- « *Le service public doit traiter les usagers sur un pied d'égalité, sans discrimination, dans toute la mesure où ces usagers se trouvent dans des situations comparables au regard du service* ». Les gestionnaires d'ASA doivent ainsi l'égalité de traitement entre usagers d'une même catégorie et chacun d'entre eux doit bénéficier de façon égale¹⁷ des prestations de service. Ce principe peut toutefois être mis à mal pour des contraintes techniques ou après morcellement foncier et changement d'affectation de la parcelle.
- Le régime des services publics doit pouvoir être adapté chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général. Il s'agit du principe de mutabilité. Il impose qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques aux mutations à réaliser et que des capacités d'investissements soit dégagées pour répondre à ces besoins.

Ce principe s'applique cependant mal aux ASA, pour deux raisons principales. Tout d'abord, le système est juridiquement contraignant avec ses rigidités d'adhésion et de retrait de l'association. De plus, il n'y a pas d'obligation de provision pour renouvellement des équipements, si bien que la capacité de l'ASA à investir pour moderniser le service de l'eau dépend de son aptitude à mobiliser des fonds extérieurs privés (emprunts) mais surtout publics (subventions).

c) Constitution d'une Association Syndicale Autorisée

L'adhésion des propriétaires à une ASA doit avoir lieu dans les formes prescrites par la loi. Ainsi, l'adhésion par une mention de l'acte d'achat d'un lot ou d'une parcelle de terre ne saurait remplacer les votes en assemblée générale. En pratique, il est très fréquent de voir figurer dans les actes de vente une clause aux termes de laquelle le propriétaire acquéreur s'engage à faire partie de l'ASA. Cet engagement est cependant nul¹⁸ : l'adhésion du propriétaire ne peut résulter que de sa participation à une assemblée générale légale, ou du consentement tacite résultant d'une abstention à faire partie de cette assemblée générale.

La procédure de création d'une ASA est légale et impérative et ne peut pas être fixée par un règlement d'une association syndicale qui prévoirait une procédure particulière.

L'article 9 de la loi du 21 juin 1865 pose que l'association syndicale autorisée est constituée à la demande d'un ou plusieurs intéressés, ou sur l'initiative du maire, du

¹⁷ Généralement proportionnelle aux surfaces équipées ou aux débits souscrits.

¹⁸ CE, 17 juin 1959, *Dame Mayer*, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

1927.

Il est tout d'abord nécessaire de constituer un dossier. Celui-ci doit contenir : un avant projet et un devis des travaux à effectuer, un plan indiquant le périmètre des terrains intéressés, un état des propriétaires de chaque parcelle, un projet d'acte d'association et enfin un bordereau des pièces remises à l'enquête publique. L'acte d'association doit préciser le siège de l'association, le but de celle-ci, les voies et moyens nécessaires à la dépense, le minimum d'étendu de terrain ou d'intérêt donnant le droit de faire partie de l'assemblée générale, le maximum de voix attribuées à chaque intéressé ou catégorie d'intéressés suivant l'étendue des terrains et les intérêts qu'ils représentent, le nombre de mandats qui peuvent être confiés à un même fondé de pouvoir, le nombre et les conditions d'élection des syndics, leur répartition entre les différentes catégories d'intéressés et la durée de leurs fonctions, l'époque de la réunion de l'assemblée générale (article 9 de la loi de 1865 et article 6 du décret de 1927).

Le préfet soumet les plans, avants-projets et devis de travaux et l'acte d'association à une enquête publique dans les conditions déterminées par la loi de 1865. Il prend un arrêté ayant pour objet de désigner un commissaire-enquêteur, de convoquer une assemblée générale et d'avertir les propriétaires que leur non opposition équivaudra à une acceptation tacite¹⁹.

Le dossier de l'enquête publique est déposé à la mairie et l'arrêté préfectoral est publié, affiché et notifié aux propriétaires.

Seuls les propriétaires sont habilités à adhérer, sous réserve de respecter les conditions de capacité et de compétence. Le Conseil d'Etat a précisé la notion de propriétaire intéressé en considérant²⁰ qu'un propriétaire dont la parcelle n'est pas enclavée peut se trouver incluse dans le périmètre d'une ASA si ladite parcelle est utile au désenclavement des autres (à propos d'une ASA d'aménagement de la voirie).

Les règles de majorité sont différentes en fonction du ou des objets visés par les statuts de l'association :

« Pour les travaux spécifiés aux n° 1, 1 bis, 1 ter, 2, 3, 4, 5, 8 à 11 et 14, si la majorité des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie, ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'association. Pour les travaux spécifiés aux n° 6, 7 et 12 du même article, le préfet ne pourra autoriser l'association qu'au cas d'adhésion des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie, ou des deux tiers des intéressés représentant plus des trois quarts de la superficie. ²¹ »

Le procès verbal de la réunion avec ses annexes est transmis au préfet. Si les conditions

¹⁹ « Les propriétaires intéressés qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition par écrit avant la réunion de l'assemblée générale ou par un vote à cette assemblée, seront considérés comme ayant adhéré à l'association. » article 11 de la loi de 1865

²⁰ CE, 7 novembre 1986, *Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation contre SCI Jamar*, Req. n°62408

²¹ **Article 12 de la loi du 21 juin 1865**

de majorité se trouvent remplies, celui-ci statue sur l'autorisation de manière discrétionnaire. Il peut ainsi refuser son autorisation pour tout motif d'opportunité en motivant sa décision conformément à la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

L'arrêté préfectoral accordant autorisation délimite l'objet de l'association conformément au vote de l'assemblée générale. Cependant, il lui est possible d'en restreindre l'étendu, l'inverse lui étant interdit.

L'arrêté, enfin, est affiché en mairie durant quinze jours et publié au recueil des actes de la préfecture. Une association syndicale non publiée n'est cependant pas juridiquement inexistante ou illégale. Elle bénéficie seulement de la capacité minima de l'association non déclarée, c'est-à-dire de percevoir des cotisations sur ses membres en vue de la poursuite du but commun.

En l'absence de notification de la constitution de l'association aux propriétaires intéressés, le contenu des statuts leur est inopposable²².

Comme tout arrêté, l'arrêté d'autorisation est définitif s'il n'a pas été attaqué dans les voies et délais légaux. Le délai de recours est celui de droit commun en ce qui concerne l'excès de pouvoir, soit deux mois à compter de la satisfaction de l'ensemble des formalités de publicités préconisées par la loi.

Trois recours sont cependant ouverts aux intéressés :

- le recours au ministre (article 13 de la loi de 1865). Il est alors statué par décret du Premier Ministre. Il s'agit d'un recours hiérarchique, le ministre étant le supérieur du préfet.
- le recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif compétent.
- Enfin, les propriétaires gardent la possibilité de contester de façon individuelle leur appartenance au périmètre de l'association. L'article 17 de la loi de 1875 précise à ce propos que :

« Nul propriétaire compris dans l'association ne pourra, après le délai de quatre mois à partir de la notification du premier rôle des taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association ».

Par ailleurs, une contestation portant sur une modification du périmètre syndicale est réputée se rattacher à la validité de l'association et se trouve de ce fait soumise à la forclusion de quatre mois²³.

Un droit particulier est constitué à l'égard des propriétaires se trouvant dans le périmètre de l'ASA mais refusant d'en faire partie : le droit de délaissement. Ce droit consiste en la faculté, pour les propriétaires qui se sont opposés à la constitution de l'association syndicale, de transférer les immeubles qu'ils possèdent dans son périmètre à celle-ci, moyennant indemnité.

²² CE, 26 juin 1911, *Syndicat des arrosant de Craponne Istres*, Rec. Lebon p. 739

²³ CE, 6 mai 1988, *Alphandéry*, Req. n°40495

Les biens délaissés deviennent la propriété de l'association qui doit en payer le prix. Cette technique pouvant se révéler très coûteuse pour une ASA, se révèle être l'arme la plus dissuasive que peut opposer des propriétaires ne souhaitant pas la création d'une association englobant leur propriété. En effet, si l'association n'a pas les moyens d'indemniser les propriétaires usant de ce droit, elle ne peut se constituer.

d) Modification des statuts d'une Association Syndicale Autorisée

Les modifications sont provoquées par le préfet, le syndicat ou le quart au moins des associés. Elles sont soumises à enquête préfectorale et à adoption selon les modalités de constitution des associations. Le préfet dispose de la même façon que pour la création des associations d'un pouvoir discrétionnaire pour approuver ou non ces modifications. Une exception existe cependant en ce qui concerne l'adhésion volontaire de nouveaux membres qui n'est pas soumise à ces formalités, l'assemblée générale gardant tout de même la faculté de refuser une telle extension de périmètre.

A contrario, un adhérent ne peut pas obtenir unilatéralement l'exclusion de ses parcelles d'une ASA, exception faite s'il est démontré qu'elles n'ont plus intérêt aux travaux. Cependant, les seuls cas où cette chose ait joué sont des réalisations d'ouvrages linéaires. Dans ce cas, il y a indemnisation de l'ASA dans le cadre de l'expropriation²⁴. Ainsi, les ASA des Bouches du Rhône ont utilisé cette procédure avec le maître d'ouvrage du chantier TGV-Méditerranée en conséquence de l'expropriation de propriétaires adhérents pour des parcelles situées dans le périmètre des ASA et dans l'emprise des voies. Ces parcelles ont pu être exclues de l'ASA moyennant le versement d'un capital qui, placé au taux bancaire, rapporterait l'équivalent du rôle du fait de l'exclusion²⁵. Il en va de même en cas d'incorporation dans le domaine public routier car la personne publique perd tout intérêt à l'entretien d'un canal d'irrigation, les parcelles perdant définitivement leur capacité à être irriguées²⁶.

Le préfet ne détient, enfin, pas le pouvoir d'autoriser un propriétaire à se retirer d'une ASA²⁷.

e) Les organes d'une Association Syndicale Autorisée

Les organes d'une ASA sont régis par la loi de 1865 et par le décret de 1927. Ils sont au nombre de trois : l'assemblée générale, le syndic et le directeur.

²⁴ Article L13-11-1 du Code de l'Expropriation : « Lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés à l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont susceptibles de porter atteinte à l'équilibre financier des associations syndicales autorisées du fait d'une demande de distraction du périmètre syndical des parcelles de l'emprise des ouvrages, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage de compenser ce préjudice ».

²⁵ Guide juridique des ASA, Max Lefèvre, Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône

²⁶ CE, 17 novembre 1982, Association Syndicale du Canal de Crillon, Req. n°13485

²⁷ CE, 12 décembre 1994, Joucaviel, RD rural 1995, p. 219

1. L'Assemblée Générale

Selon l'article 22 du décret du 18 décembre 1927 « *l'assemblée générale se compose des propriétaires remplissant les conditions auxquelles l'article 20 de la loi et l'acte d'association subordonnent l'admission des associés à cette assemblée* », c'est-à-dire sous réserve d'avoir droit à une voix délibérative en fonction de la surface de terrain possédée incluse dans le périmètre de l'association. Un maximum de voix doit de même être fixé.

La liste des propriétaires est établie chaque année par le directeur de l'association. Celui-ci fait constater, avant le premier janvier, les mutations de propriétés et fait modifier en conséquence le plan parcellaire et l'état nominatif des propriétaires. Cette liste est déposée pendant quinze jours à la mairie du siège social de l'ASA où un registre d'observations est ouvert.

Le Conseil d'Etat a précisé²⁸ que cette liste n'a pas de valeur probante. Un propriétaire peut ainsi participer au fonctionnement de l'assemblée générale, bien que non inscrit, s'il est établi qu'il possède des parcelles de terrains comprises dans le périmètre de l'association. Il pourra, de même, être élu syndic.

L'assemblée générale est convoquée par le directeur du syndicat au moins quinze jours avant la réunion. La convocation a lieu (article 26 du décret de 1927) au moyen de publications et affiches apposées tant à la mairie que dans un endroit fréquenté que désigne le maire. Ce pouvoir de convocation appartient au directeur de l'ASA et non au préfet qui en exerce la tutelle, sauf en cas de carence du directeur ou des propriétaires.

Une assemblée générale doit être convoquée au minimum chaque année. Cependant, les propriétaires peuvent être convoqués, conformément à l'article 27 du décret de 1927, en cession extraordinaire, lorsque le syndicat le juge nécessaire ou lorsque la moitié au moins des membres de l'association la requiert.

Un quorum est nécessaire pour constituer valablement l'assemblée générale. Celui-ci est fixé à cinquante pour cent des voix des propriétaires associés. Si ce chiffre n'est pas atteint, une seconde assemblée doit être convoquée à quinze jours d'intervalle au moins, et peut délibérer valablement quelque soit le nombre de voix.

Toutes les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages, excepté pour les élections où une majorité relative au second tour est suffisante. L'article 29 du décret de 1927 précise qu' « ***en cas de partage, sauf si le scrutin est secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame*** ».

Le juge administratif a apporté une précision sur le calcul de la majorité en posant que les votes émis dans des conditions irrégulières n'altèrent pas la validité des décisions de l'assemblée. Ils doivent simplement être déduits du calcul des majorités²⁹.

²⁸ CE, 17 juillet 1931, *Clément*, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

²⁹ CE, 9 janvier 1905, *Election de l'association syndicale de Sieyès*, Req. CE p. 23

L'article 31 du décret de 1927 précise l'objet des délibérations de l'assemblée générale. Elle a ainsi pour rôle essentiel de désigner les syndics conformément aux statuts et de les remplacer en cours de mandat si besoin est.

Le Conseil d'Etat est particulièrement sévère pour apprécier les conditions d'élection des syndics. Il a été jugé, par exemple, à cet égard que les élections étaient nulles dès lors qu'elles s'étaient déroulées dans des conditions telles que l'on pouvait soupçonner des fraudes³⁰ ou que le nombre suspect de procurations laissait planer un doute sur l'authenticité du suffrage³¹.

En dehors de l'élection des syndics, l'assemblée générale délibère sur les emprunts dépassant le montant maximum pouvant être voté par le syndic, sur les propositions de modifications de statuts, d'adhésion une union, de dissolution, sur le compte administratif, ainsi que sur toutes les questions que lui réservent les statuts.

Une copie des délibérations est transmise au préfet sous huit jours.

2. Le Syndicat

Le syndicat est la réunion des personnes désignées pour administrer l'association. Le nombre des syndics et les conditions d'éligibilité sont fixées par les statuts. Seul les statuts ont ce pouvoir, l'assemblée générale n'ayant aucune compétence en la matière.

La durée des fonctions des syndics est déterminée par les statuts. Leur élection relève de l'assemblée générale. Celle-ci peut mettre fin à leur mandat à tout moment et désigner de nouveaux représentants.

Les syndics démissionnaires, décédés ou ayant cessé de satisfaire aux conditions d'éligibilité requises lors de leur nomination, sont provisoirement remplacés par des syndics suppléants jusqu'à la prochaine assemblée qui procède aux élections définitives. Si les syndics suppléants sont alors maintenus, leurs fonctions durent jusqu'à l'expiration du mandat de leur prédécesseur (article 35 du décret de 1927).

Le Conseil d'Etat a précisé qu'une démission collective de tous les syndics avait pour conséquence de place l'association en état de carence ce qui peut légitimer l'usage par le préfet de ses pouvoirs de tutelle³².

Le décret de 1927 dans son article 33 précis que « *les syndics titulaires et suppléants (...) continuent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs* ». Cette disposition d'apparence banale, est d'application très pratique car elle permet à de nombreuses associations de conserver un syndic alors même qu'elle n'aurait pas procédé à de nouvelles élections du fait de négligence ou du peu d'intérêt soulevé par ces questions.

³⁰ CE, 6 novembre 1931, *Election des syndics de Chanzy*, Req. CE p. 954

³¹ CE, 29 décembre 1993, *Syndicat de la vallée de la Dives*, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

³² CE, 6 janvier 1947, *Marcille* : S. 1947, 3, p.97, note Liet-Veaux

Enfin, lorsqu'une personne publique, Etat, collectivité locale ou établissement public, a accordé une subvention à une ASA, celle-ci a droit à la nomination d'un nombre de syndics proportionnel à la part que la subvention représente dans l'ensemble du budget.

A l'instar de l'assemblée générale, un quorum représentant la majorité des syndics est nécessaire pour adopter valablement une décision. Si cette proportion n'est pas atteinte, une seconde convocation est adressée à cinq jours d'intervalle et la délibération qui suit est valable quel que soit le nombre de membres présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

L'article 38 du décret de 1927 précise en outre que les délibérations sont inscrites sur un registre signé de tous les membres présents à la séance. Une copie en est adressée sous huit jours au préfet. Par ailleurs, tous les membres peuvent en prendre connaissance sans avoir à se déplacer.

Le syndic « règle, par ses délibérations, les affaires de l'association ». Cette compétence d'ordre générale permet ainsi de tirer un parallèle très net entre les pouvoirs d'un syndic et ceux d'un conseil municipal dans le ressort des limites communales³³. Il est ainsi amené, entre autre, à voter le budget, approuver les marchés, dresser le rôle des taxes,... Le syndic nomme, par ailleurs, parmi ses membres, un directeur et, s'il y a lieu, un adjoint.

3. Le Directeur

L'article 24 de loi de 185 précise que le directeur est élu par les syndics. Cette élection peut être contestée devant le tribunal administratif, dans les deux mois de sa publication, ou notification aux associés.

Le juge administratif admet qu'une personne morale puisse être élue directeur (appelé aussi président dans certaines associations), dès lors que celle-ci figure au nombre des propriétaires intéressés³⁴. Le directeur peut aussi cumuler ses fonctions avec celles de maire. Le mandat exercé est en principe gratuit³⁵, sous réserve des remboursements de frais.

Le directeur a pour fonction de présider les réunions de l'assemblée générale et du syndicat, de faire exécuter les décisions de ce dernier, de préparer le budget et de présenter le compte administratif. Il est l'agent exécutif de l'association³⁶. Il nomme les agents de l'association à l'exception du receveur dont la nomination appartient au syndicat, sous réserve d'un agrément par le préfet. En outre, il représente l'association en justice et peut intenter une action judiciaire sous réserve d'y être autorisé par le syndicat

³³ « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune », article L1111 du Code Général des Collectivités Locales

³⁴ CE, 13 octobre 1995, *Charletoux*, la Gazette du Palais, 1996, I, p. 78.

³⁵ Réponse ministérielle n°4484, Journal Officiel du Sénat, 14 avril 1994, p. 897

³⁶ Sa fonction est ainsi comparable à celle exercée par le Maire d'une commune si l'on poursuit le parallèle esquissé plus haut

(exception faite de former appel contre une décision de justice où l'autorisation préalable n'est pas nécessaire). Il passe les marchés pour le compte de l'association et peut être assisté dans cette tâche par deux syndics délégués par le syndicat. Il est enfin, l'ordonnateur des dépenses syndicales et, à ce titre, il rend exécutoire les rôles de recettes.

4. Le Personnel

Le statut du personnel des associations syndicales autorisées est celui des établissements publics administratifs, c'est-à-dire qu'ils ont la qualité d'agent public. La juridiction prud'homal est donc incompétente pour statuer sur un licenciement touchant un de ces agents.

f) Le fonctionnement d'une Association Syndicale Autorisée

1. Règles de gestion

Le Conseil d'Etat pose dans un arrêt de 1971³⁷ d'importantes règles quant à la transparence des décisions prises :

« Considérant que les propriétaires réunis en une association syndicale autorisée tiennent de leur qualité de membres de cette association le droit d'obtenir communication complète des documents détenus par ladite association et dont la connaissance peut leur être utile pour exercer leurs droits dans cet établissement public ».

Des règles de bonne gestion et de transparence ont donc été fixées très tôt. Celles-ci se retrouvent tant au niveau de la gestion financière et comptable de l'association qu'au niveau de la tutelle administrative qui est exercée sur elle.

En effet, comme nous l'avons vu³⁸, la gestion financière d'une ASA est soumise aux règles de la comptabilité publique.

Les fonctions de receveur sont confiées soit à un receveur spécial désigné par le syndicat et agréé par le préfet, soit au percepteur de l'une des communes de la situation des lieux, nommé par le préfet sur la proposition du syndicat.

La tutelle administrative, quant à elle, est prévue dans des cas limitativement énumérés par les textes. Divers cas sont ainsi prévus et que nous avons déjà eu l'occasion de présenter :

- convocation d'office des assemblées générales
- nomination de syndics
- carence du syndicat

³⁷ CE, Section, 17 décembre 1971, Sieurs Rousselots et autres, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

³⁸ Voir b) de cette partie : « *Les Associations Syndicales Autorisées sont des Etablissements Publics* »

Le préfet a, par ailleurs, la possibilité de nommer un agent spécial chargé de l'administration provisoire de l'association en cas d'inaction du syndicat. L'article 61 du décret de 1927 charge cet agent de la confection éventuelle des rôles et taxes syndicales, et des fonctions d'ordonnateur.

Si l'association néglige d'exécuter les travaux en vue desquels elle a été constituée, et si cette négligence risque de nuire à l'intérêt public, le préfet met en demeure le syndicat d'exécuter les travaux dans un certain délai. En cas de refus ou d'inaction d'un syndicat, le préfet fait exécuter les travaux d'office aux frais de l'association, sous la direction de l'agent spécial. Inversement, le préfet ne commet pas d'excès de pouvoir s'il refuse de désigner un agent spécial alors que l'intérêt public n'est pas susceptible d'être lésé³⁹.

Le préfet dispose aussi d'un contrôle financier sur les ASA. La loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier soumet au contrôle de l'Inspection Générale des Finances les organismes qui bénéficient de taxes para-fiscales et de concours financiers de l'Etat. En cas d'octroi d'une subvention par l'Etat, le préfet dispose, de même, d'un pouvoir de faire exécuter d'office les travaux subventionnés afin « **d'assurer leur continuation, leur entretien régulier et leur conservation en bon état** »⁴⁰.

Enfin, le préfet a la possibilité, lorsque l'association syndicale est condamnée à une prestation quelconque, de faire exécuter au profit de bénéficiaire le titre qu'il détient. En cas d'inaction ou de refus du syndicat d'inscrire au rôle des taxes syndicales les sommes nécessaires pour l'exécution d'obligations syndicales, le bénéficiaire en avise le préfet. Le préfet pourra alors modifier d'autorité le montant des taxes syndicales de façon à assurer le paiement de toutes les dépenses inscrites au budget, sous condition d'une mise en demeure préalable. Cette inscription d'office ne peut être sollicitée et prononcée que pour des dettes liquides et exigibles.

La responsabilité de l'Etat n'est pas engagée par l'inaction des autorités de tutelle, sauf en cas de faute lourde.

2. Les Taxes Syndicales

Les taxes perçues par les associations syndicales autorisées sont assimilables aux contributions directes. Cependant, cette assimilation n'est pas totale. En effet, il s'agit plutôt de la rémunération d'un service rendu qui est rémunéré sous la forme d'une contribution directe. Le Conseil d'Etat considère ainsi que les sommes perçues par les ASA sont des redevances pour service rendu, et non des impositions⁴¹.

Sont redevables de cette taxe, l'ensemble des propriétaires dont le terrain est inclus dans le périmètre syndical. Ainsi, une collectivité publique qui exproprie un terrain compris

³⁹ CE, 10 novembre 1972, *Bertrand*, Rec. CE p. 723

⁴⁰ **décret-loi du 30 octobre 1935 complétant l'article 25 de la loi de 1865**

⁴¹ CE, 28 juillet 1993, *Bernadet*, Rec. CE p. 232

dans une association syndicale, devient elle même membre de cette association alors même que la parcelle en cause est devenue une dépendance du domaine public. La collectivité doit donc payer la taxe d'arrosage comme tout membre de l'association.

Les bases de répartition sont établies et modifiées le cas échéant, par le syndicat. Mais, si elles sont fixées par le statut, seule l'assemblée générale sera compétente pour les modifier.

Les modifications de base de répartition sont cependant fort rares. Le propriétaire qui verrait diminuer l'intérêt qu'il a aux travaux de l'association ne pourrait exiger de ce chef une modification de la répartition des charges⁴², même si l'article 41 du décret de 1927 précise que « *ces bases doivent être établies de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux* ».

Par ailleurs, les éléments de calcul qui ont servi à l'assiette des taxes syndicales sont indiqués dans un mémoire explicatif, accompagné, s'il y a lieu, d'un plan de classement des terrains et d'un tableau faisant connaître la valeur attribuée à chaque classe (article 47 du décret de 1927).

En outre, à peine de nullité des opérations de répartition, une enquête doit être effectuée. Celle-ci prévoit notamment de déposer un exemplaire du dossier en mairie accompagné d'un registre de réclamations.

Les taxes syndicales sont assises sur les propriétés. Des précautions doivent donc être prises en cas de vente d'une parcelle comprise dans le périmètre d'une association syndicale : une notification de l'acte d'aliénation devra être faite au syndicat pour éviter que les impositions ultérieures continuent à être établies au nom de l'ancien propriétaire.

Malgré le caractère réel à l'origine de ces taxes syndicales, les dettes consécutives à leurs émissions deviennent personnelles au contribuable intéressé.

Le ministre de l'intérieur a eu l'occasion de préciser, dans une réponse ministérielle, qu'en dépit du fait que seuls les propriétaires étaient redevables des taxes syndicales, un contrat entre propriétaire et locataire pouvait prévoir leur report sur ce dernier⁴³.

En ce qui concerne les ASA d'irrigation, les taxes syndicales sont réparties sur les terrains associés.

Le juge administratif⁴⁴ a particulièrement bien explicité la démarche qui doit prévaloir dans la répartition des taxes syndicales :

« Considérant que l'intérêt aux travaux doit être apprécié en tenant compte, non seulement du débit de l'eau mais aussi des besoins particuliers des exploitations des riverains ainsi que des inconvénients qui résulteraient le cas échéant, pour la collectivité des propriétaires chargée d'exécuter les travaux, de l'utilisation qu'ils

⁴² CE, 24 mars 1922, *Garcin*, Rec. CE p. 259

⁴³ Réponse Ministérielle n°13010, JO Sénat, 21 mars 1996, p. 647

⁴⁴ CE, 21 mars 1975, *Bertrand et Paimaray*, Rec. CE p. 218 ; cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

auront faite à l'eau prélevée sur le cours de la rivière et restitués ensuite à celle-ci »

Le syndicat devra établir des bases de répartitions uniformes, proportionnelles à la surface des terrains. Le Conseil d'Etat a jugé dans cette optique qu'une répartition des dépenses en fonction de la surface des propriétés, et en distinguant seulement celles en nature de terres et sols et celles en nature de bois ne correspond pas à l'intérêt réel des terrains dans les travaux ⁴⁵ .

Enfin la loi de 1865 prévoit un délai de trois mois à compter du premier mois qui suit celui de la mise en recouvrement du premier rôle des taxes pour contester les bases de répartition devant le tribunal administratif.

Le juge explique la technique de recours contre les bases de répartition dans un arrêt de 1996 ⁴⁶ :

« Qu'il ressort de ces dispositions que les propriétaires intéressés par les travaux envisagés sont recevables à saisir le tribunal administratif, non d'un recours direct contre la délibération qui a fixé les bases de répartition des dépenses, mais seulement d'un recours contre le premier rôle qui a fait application de ces taxes ; que ce n'est donc qu'à l'appui d'un tel recours qu'ils peuvent se prévaloir des irrégularités ou illégalités qui entachent, selon eux, les bases de répartition ou la délibération par laquelle ces bases ont été arrêtées »

Un recours gracieux préalable conserve cependant le délai de recours de trois mois.

Le recouvrement des taxes syndicales doit se faire par rôles spéciaux préparés par le receveur de l'association, rendus exécutoires par le préfet et mis en recouvrement d'après les formes prescrites en matière de contributions directes.

En cas de paiement tardif des taxes, l'association syndicale n'est pas autorisée à contraindre les retardataires à lui verser des intérêts ⁴⁷ .

L'association syndicale ne peut, enfin, en aucun cas exiger la participation financière des non-adhérents qui profitent des ouvrages dont elle assure l'entretien et la gestion ⁴⁸ .

3. Taxe sur la Valeur Ajoutée

Une difficulté importante existe au niveau de l'application de la TVA aux activités des Associations Syndicales comme le rappelle le Ministre du budget ⁴⁹ . En effet, des contrôles

⁴⁵ CE, 28 janvier 1983, *Ministre de l'agriculture contre Cts Lallemand et autres*, la Gazette du Palais, 1983, 2, droit administratif, p. 351

⁴⁶ CE, 14 février 1996, *groupement foncier agricole de Fielouse-Cardet*, cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

⁴⁷ CE, 7 février 1964, *Association Syndicale du canal de Gap*, Gazette du Palais 1964, 2, p. 151

⁴⁸ CE, 29 avril 1957, *Société Minoterie Beguin*, Rec. CE, p. 269

⁴⁹ Réponse Ministérielle du 23 juin 1999, question n°888, JO Assemblée Nationale, p. 6244 Réponse Ministérielle du 31 juillet 2000, question n°39067, JO Assemblée Nationale, p. 4514

opérés sur plusieurs associations ont fait apparaître une disparité dans l'application de la TVA. Certaines d'entre elles appliquent le taux normal de 20,6 % sur l'ensemble des prestations, d'autres appliquent uniquement le taux réduit de 5,5 %. Or, les livraisons d'eau sont soumises, depuis le premier janvier 1982, aux taux super-réduit de TVA, quelles que soient les modalités de la facturation, que le prix soit déterminé en fonction du volume d'eau utilisé, en fonction de la surface irriguée ou par un autre procédé. En revanche, les prestations de services relatives à la fourniture d'eau sont soumises au taux normal, qu'il s'agisse de la location du matériel d'arrosage, de la réalisation de travaux d'assainissement ou du drainage de certaines parcelles. Il en va de même avec la réalisation d'équipements dont elle devient propriétaire en vue de les mettre à disposition de ses adhérents⁵⁰.

Ces règles ont été encore bien peu comprises et utilisées par les associations syndicales qui ont, en nombre important, continué depuis 1982 à appliquer le taux super-réduit sur l'ensemble de leurs opérations.

En matière de taxe professionnelle, ces associations bénéficient d'une exonération en application de l'alinéa trois de l'article 1451 du Code général des impôts. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les associations syndicales autorisées qui se limitent exclusivement à l'exécution de travaux de drainage ou d'irrigation prévus par leur objet et effectués au profit de leurs membres ne sont pas imposables dans les conditions du droit commun. En revanche, elles sont assujetties à cet impôt lorsqu'elles développent des activités lucratives. Afin d'apprécier si ces activités sont imposables aux impôts commerciaux, il convient de se reporter aux critères qui ont été exposés par les instructions de 15 septembre 1998⁵¹ et du 16 février 1999⁵² relatives au régime fiscal des associations régies par la loi de 1901 applicable aux associations syndicales⁵³.

4. Travaux Syndicaux

Les travaux des ASA sont des travaux publics. Ils sont régis par les articles 15 à 56 du décret de 1927 (« *Section V : Travaux* ») et par le Code des marchés publics. Le président de l'association syndicale n'est pas autorisé à signer les marchés avant la transmission de la délibération du bureau de l'association l'autorisant à cette fin au préfet un mois auparavant. Le tribunal administratif est compétent pour juger des litiges nés de ces travaux. Il ne peut cependant pas adresser des injonctions à une ASA. La garantie décennale des constructeurs est, de plus, applicable.

En outre, des travaux de curage et re-calibrage d'un canal par une ASA constituent des travaux publics habilitant le préfet à prendre un arrêté d'occupation temporaire en vue de faciliter l'exécution desdits travaux.

⁵⁰ Réponse Ministérielle du 12 avril 1999, JO Assemblée Nationale, p. 2208

⁵¹ Bulletin Officiel des Impôts, 4 H-5-98

⁵² Bulletin Officiel des Impôts, 4 H-1-99

⁵³ Réponse Ministérielle du 13 mars 2000, JO Assemblée Nationale, p. 1617

Les projets de travaux neufs et de grosses réparations sont soumis à l'approbation préalable du préfet, autorité de tutelle. A défaut d'approbation, les articles 46 et 47 du décret de 1927 prévoit la faculté pour celui-ci de les suspendre.

Le préfet a également la possibilité de mettre en demeure de recommencer les ouvrages non conformes aux plans approuvés. Il peut, de même, surveiller de manière constante la conduite des travaux.

En outre, le préfet peut, en cas d'interruption ou de défaut de travaux ayant des conséquences nuisibles à l'intérêt public, faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires. Si ceux-ci ont été prévus avec le concours financier de l'Etat, le préfet peut, de plus, pourvoir à la continuation, l'entretien et la conservation en bon état des ouvrages. Mais, il ne dispose pas du pouvoir d'annuler des contrats conclus par une association syndicale autorisée⁵⁴.

Une association syndicale peut aussi exécuter des travaux privés lorsqu'elle agit pour le compte d'un propriétaire associé.

De même, les contrats passés par une compagnie de fourniture d'eau d'irrigation et les usagers sont soumis au régime du droit privé et relèvent des tribunaux judiciaires.

Les instructions des 14 août 1987 et du premier mars 1988 ont prévu que la réalisation des travaux syndicaux d'intérêt collectif et leur mise à disposition des adhérents sont des opérations soumises à TVA.

Les Associations Syndicales Autorisées en qualité d'Etablissement Public exécutant des travaux publics, ont la faculté de recourir au droit d'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains, bâtis ou non, nécessaires à l'exécution des travaux pour lesquels elles sont constituées. Elles font exproprier pour leur compte, en vue de l'édification d'ouvrages syndicaux, mais jamais pour le compte de propriétaires associés pris individuellement.

Si les travaux pour lesquels une association syndicale paraissent exiger des expropriations, et, par conséquent, une déclaration d'utilité publique ultérieure, l'enquête en vue de cette déclaration peut être poursuivie en même temps que celle ouverte pour la constitution de l'association.

Les ouvrages appartenant à une association syndicale autorisée peuvent relever de son domaine public s'ils sont affectés à un service public ou aménagés pour l'usage direct du public.

La responsabilité des associations syndicales, en raison de l'exécution ou de la non exécution de travaux, relève de la compétence des tribunaux administratifs. Les tribunaux judiciaires ne sont compétents pour connaître de la responsabilité d'une ASA qu'en cas de voies de fait, d'emprise irrégulière ou de dommage se rattachant à un accident de véhicule au sens de la loi du 31 décembre 1957.

g) solution, Retrait d'autorisation, Substitution, Fusion

⁵⁴ CE, 26 mai 1997, *Union pour la sauvegarde du canal de Manosque*, RD rural 1997, p. 332

1. solution

Il n'y a pas de place pour les dissolutions tacites des ASA en sommeil.

Deux cas seulement de dissolution sont ouverts :

- la dissolution par arrivée à terme de l'acte constitutif de l'association syndicale
- la dissolution expresse qui peut être votée par l'assemblée générale ordinaire, puis confirmée ensuite par une délibération de l'assemblée générale de tous les associés qui sera convoquée.

La dissolution ne peut être effective qu'après accomplissement des conditions imposées par le préfet en vue de l'acquittement des dettes exigibles.

L'article 25 de la loi de 1865 prévoit un cas de dissolution préfectoral : « *lorsqu'une association aura cessé toute activité depuis cinq ans au moins, le préfet pourra prononcer la dissolution par arrêté motivé si le maintien de l'association est de nature à gêner l'exécution, l'exploitation ou l'entretien de travaux* »⁵⁵.

2. Retrait d'Autorisation

Le retrait d'autorisation prévu par les articles 25 et 25-1 de la loi de 1865 intervient après mise en demeure du préfet, lorsque l'association n'entreprend pas les travaux pour lesquels elle a été formée.

3. Subrogation des communes

L'assemblée générale, et non le syndicat, peut décider de céder l'actif et le passif d'une ASA à une commune. L'article 67 du décret de 1927 précise les conditions de subrogation d'une commune à une ASA : « **les bases des taxes qui continuent à être imposées aux membres de l'association sont déterminées par délibérations concordantes de l'assemblée générale et du conseil municipal ou des conseils municipaux intéressés, de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a aux travaux** ». « **Ces taxes sont versées au budget communal où elles figurent à un article spécial, ou au budget du syndicat de communes ; elles doivent être exclusivement employées à l'entretien et à l'exploitation des travaux exécutés par l'association, au remboursement des emprunts antérieurement contractés par elle, ainsi qu'au paiement d ses dettes** ».

4. Fusion d'Associations Syndicales

Les associations syndicales autorisées et forcées peuvent se regrouper en union. Celle-ci s'effectue soit à la demande d'une ou plusieurs des associations, soit à la demande du préfet (article premier du décret du 20 juin 1937 relatif aux unions d'associations

⁵⁵ Cet article vient, par ailleurs, d'être rappelé par le Ministre de l'Agriculture dans une Réponse Ministérielle du 4 janvier 2001. Question écrite n°30331. JO Sénat du 5 avril 2001, p. 1157

syndicales) et a pour but de permettre l'exécution ou l'entretien de travaux communs.

L'autorisation d'adhésion est donnée par les assemblées générales de l'ensemble des associations intéressées.

Le juge rappelle, en outre que se sont les règles et les formes applicables à la création d'une association syndicale autorisée qui s'appliquent pour les cas de fusion d'associations syndicales. Elle ne peut donc intervenir qu'après convocation de tous les propriétaires intéressés⁵⁶.

Les unions d'associations sont placées sous tutelle préfectorale et possèdent la personnalité morale. Elles ont pour organe un Comité, chargé de régler les affaires de l'union et un Président, en charge de la gestion administrative de l'union.

Chapitre deux : Les Associations Syndicales Forcées

La loi du 21 juin 1865 dispose dans son article 26 :

« Les lois du 16 septembre 1807 et du 14 floral an XI continueront à recevoir leur exécution à défaut de formation d'associations libres ou autorisées, lorsqu'il s'agira de travaux spécifiés au n°1, 2 et 3 de l'article premier de la présente loi »

Cet article constitue la source de ce qu'il convient d'appeler, d'après le décret de 1927 (« Titre IV : associations constituées d'office »), les associations syndicales constituées d'office, c'est-à-dire d'associations formées sans le consentement des propriétaires qui sont englobés dans son périmètre. En ce sens, on peut donc parler d'associations syndicales forcées.

a) Objet des Associations Syndicales Forcées

Les articles 74 et 75 du décret du 18 décembre 1927 renvoient, depuis leur modification par l'article 13 du décret du 29 janvier 1974⁵⁷, exclusivement à l'article premier de la loi de 1865.

Les associations syndicales forcées visent ainsi les travaux spécifiés aux alinéas 1, 2 et 3 de cette loi, c'est-à-dire :

« 1° défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables, les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues, les avalanches, les chutes de rochers ou de blocs, les glissements de terrains, les manifestations volcaniques ; 1° bis destinés à prévenir la pollution des eaux ; 1° ter destinés à la ré-alimentation de nappes d'eau souterraines ; 1° quater de défense et de lutte contre les termites ; 2° curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation ; 3° dessèchement des marais »

⁵⁶ CE, 12 décembre 1984, *Association Syndicale du cours d'eau et fossés contre Courthezon*, droit administratif 1985, comm. n°7, à propos d'une fusion de quatre associations syndicales préexistantes, dont une convertie d'association libre en association autorisée

⁵⁷ décret du 29 janvier 1974, n° 74-86

b) Nature juridique des Associations Syndicales Forcées

Les ASF sont, tout comme les ASA, des Etablissements Publics. Cette qualification résulte des dispositions réglementaires régissant cette catégorie d'associations. La jurisprudence administrative va, par ailleurs, dans le même sens⁵⁸.

Tout comme les associations syndicales autorisées, les associations syndicales forcées sont des établissements publics non locaux administratifs. Cela entraîne donc les mêmes conséquences que pour les ASA tant au niveau de ces pouvoirs qu'au niveau du statut du personnel et des travaux qu'elles effectuent (ils ont la qualité de travaux publics).

c) Constitution des Associations Syndicales Forcées

Avant de recourir au procédé d'association forcé, le préfet doit tenter de constituer une association syndicale libre ou autorisée. Cette obligation ne saurait être méconnue sans que la décision portant constitution de l'association forcée soit entachée de nullité.

Cette tentative préalable doit cependant être écartée lorsque le préfet procédera seulement à une modification des statuts d'une association déjà constituée sur la base de la législation de l'an XI, de 1807 et de 1898.

L'article 26 de la loi de 1865 précise que l'insuccès de la tentative de constitution d'une association libre ou autorisée étant constaté, le préfet constitue l'association syndicale forcée par arrêté fixant le périmètre de l'association, le mode d'exécution des travaux et les bases de répartition des dépenses.

L'article 5 du décret de 1927 ajoute qu'en cas de constitution d'une association syndicale forcée, « *les intéressés ne bénéficient pas du droit de délaissement* ».

Les délais de recours sont identiques que pour les associations syndicales autorisées, c'est-à-dire quatre mois à compter de la notification du premier rôle des taxes.

De même, l'arrêté de constitution peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

d) Fonctionnement des Associations Syndicales Forcées

En ce qui concerne la perception des taxes, l'expropriation et l'établissement des servitudes, les associations forcées bénéficient des mêmes prérogatives que celles dévolues aux associations syndicales autorisées.

e) Dissolution des Associations Syndicales Forcées

A défaut de dispositions spéciales, la dissolution des associations syndicales forcées obéit au principe de parallélisme des formes⁵⁹.

⁵⁸ TC, 2 juillet 1962, *Pons contre cinquième syndicat de la Durance*, Rec. CE p. 821

⁵⁹ avis CE, 19 octobre 1994, *Quinzaine juridique* n°67, 3 avril 1995, p.7 cité dans Editions du Juris-Classeur, 1999, article *Associations Syndicales de Propriétaires*, fascicule 140.

Chapitre trois : Les Associations Syndicales Libres

Les associations syndicales libres sont des organismes de droit privé⁶⁰ constitués par le consentement unanime des propriétaires adhérents, et sans intervention de l'administration. Cela exclut une collaboration ultérieure et toute initiative des pouvoirs publics, préfet en particulier.

Ces associations sont régies par les articles 1 à 8 de la loi de 21 juin 1865 (« *Titre II : des associations syndicales libres* ») et par les articles 1 à 4 du décret du 18 décembre 1927.

a) Objet d'une Association Syndicale Libre

L'objet d'une association syndicale libre est fixé par ses statuts. En principe, il s'agira des travaux d'intérêt collectif définis à l'article premier de la loi de 1865⁶¹.

Cet objet sera, comme celui d'une association syndicale autorisée, circonscrit dans le périmètre de l'association, c'est-à-dire qu'elle n'aura, par exemple, pas qualité pour intenter un recours contre une activité ou un bâtiment implanté en dehors de son périmètre⁶².

Les associations syndicales libres sont tenues envers leurs membres de l'exécution des travaux entrant dans leur objet. En cas de carence, elles sont responsables à leur égard des dommages pouvant en résulter et elles peuvent être condamnées à remplir leurs obligations.

Par contre, elle pourra agir dans l'étendu de son périmètre. En outre, la Cour de Cassation a censuré la création d'une association concurrente en vue de poursuivre le même objet dans un périmètre identique⁶³. Les associations syndicales libres ont donc un caractère réel et exclusif.

b) Constitution d'une Association Syndicale Libre

Une association syndicale libre ne peut être constituée qu'avec le consentement unanime des associés. Cela n'exclut cependant pas les adhésions ultérieures reçues dans les conditions déterminées par les statuts de l'association. Ce consentement doit être constaté par écrit (article 5 de la loi de 1865). Certaines exceptions existent au principe de l'unanimité, mais elles concernent uniquement des ASL de lotissement ou d'aménagement foncier.

⁶⁰ TC, 14 mars 1988, *Association Syndicale Libre du lotissement Simbachtal contre Scherer*, JCP G 1988, IV, p. 231

⁶¹ voir plus haut

⁶² CE, Section, 22 décembre 1972, *Langlois et autres*, Rec. CE p. 832

⁶³ CCass, 3^{ème} chambre civile, 29 mai 1968, Bull. civ. III n°245

Le principe de l'unanimité peut également être mis de côté en cas de modification des statuts ou en cas de prorogation de l'association syndicale. En ce cas, les statuts peuvent prévoir qu'une simple majorité peut être requise.

L'acte d'association est passé sous seing privé ou notarié. L'article 3 du décret de 1927 précise que « *ce dernier est accompagné d'un plan périmétral des immeubles syndiqués et d'une déclaration de chaque adhérent spécifiant les désignations cadastrales ainsi que la contenance des immeubles pour lesquels il s'engage* ».

Une copie de toutes ces pièces, certifiées conforme par le maire, est transmise au préfet dans un délai d'un mois à partir de la constitution de l'association afin d'être insérées au recueil des actes administratifs de la préfecture. De plus, en vue d'assurer une publicité aussi complète que possible, l'article 4 du décret prévoit qu'un extrait de l'acte d'association doit être, dans le même délai, publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, à défaut, du département. Cette publication conditionne l'obtention de la personnalité civile pour l'association.

Le droit de délaissement n'existe pas dans de telle structure, car l'association syndicale libre doit être constituée par principe à l'unanimité.

c) Organisation d'une Association Syndicale Libre

Les organes d'une association syndicale libre sont essentiellement de trois ordres : l'assemblée générale, le syndicat et le directeur. D'une façon générale, ils sont régis par les statuts syndicaux.

L'assemblée générale, à l'instar des associations syndicales autorisées, est chargée de la représentation des copropriétés. Elle exerce les pouvoirs les plus étendus. Toutefois, là aussi, de nombreux pouvoirs sont délégués au conseil d'administration, généralement appelé syndicat.

La Cour de Cassation a jugé que l'abus de majorité dans l'assemblée générale d'une association syndicale libre est constituée par l'adoption de mesures contraires à l'intérêt collectif dénotant une intention de nuire, ou des manœuvres frauduleuses, ou par la recherche d'un but illégal contraire aux intérêts de la collectivité ou des minoritaires⁶⁴.

De son côté le président est habilité de manière automatique à représenter l'association en justice. Cette habilitation obligatoire peut lui être donnée par les statuts ou par un vote de l'assemblée générale. Il exerce en outre, les fonctions d'administration quotidienne de l'association syndicale libre.

d) Fonctionnement d'une Association Syndicale Libre

Les travaux entrepris par une association syndicale libre sont des travaux privés. En effet, contrairement aux associations syndicales autorisées et forcées, les associations syndicales libres ne sont pas les établissements publics, mais des personnes de droit privé. C'est donc le juge civil qui sera chargé de juger les litiges les concernant.

⁶⁴ CCass, 3^{ème} chambre civile, 11 décembre 1973, Bull. civ. III, n°620

Les bases de répartition des cotisations sont fixées par les statuts et le juge judiciaire ne peut pas les modifier.

Généralement, les statuts prévoient que « ***tout propriétaire est responsable tant de sa propre cotisation que de celle de ceux dont il tient son droit de propriété. Il peut donc être poursuivi directement par le seul fait de son acquisition, pour le paiement des arriérés dus par ses auteurs*** ⁶⁵ ».

e) Conversion des Associations Syndicale Libres en Associations Syndicales Autorisées

Aux termes de l'article 8 de la loi de 1865, une ASL peut se transformer en ASA pour jouir des prérogatives dont disposent ces dernières.

Cette conversion ne peut être en aucun cas tacite, quand bien même les pouvoirs publics auraient sur le fonctionnement de l'association libre une emprise permanente ⁶⁶. La conversion implique, en effet, une décision des propriétaires syndiqués prise selon les majorités prévues pour la constitution d'une association syndicale autorisée ⁶⁷. Elle ne prend effet que par l'arrêté préfectoral l'approuvant.

La conversion ne sera en outre possible que si les statuts de l'association syndicale libre le permettent, c'est-à-dire ne s'y opposent pas (article 8 de la loi de 1865).

Ensuite, la conversion ne peut intervenir régulièrement que si le périmètre de l'association est respecté. Dans le cas contraire, il faut suivre la procédure de création d'une association syndicale autorisée.

Malgré tout, une minorité peut être à l'initiative de la transformation en association syndicale autorisée ⁶⁸.

Enfin, la conversion prononcée par arrêté préfectoral a un effet immédiat et permet le lancement d'une procédure d'expropriation.

La transformation en association syndicale autorisée est définitive. Une nouvelle transformation en association syndicale libre est impossible. Seule la dissolution de l'association nouvellement créée peut permettre la recréation d'une association syndicale libre.

Section Deux : De nombreux problèmes

⁶⁵ *Editions du Juris-Classeur, 1999, article Associations Syndicales de Propriétaires, fascicule 140.*

⁶⁶ CE, 23 mars 1938, *Charles*, S. 1940, 3, p. 8

⁶⁷ Sur ce point, voir le chapitre correspondant plus haut

⁶⁸ CE, 23 janvier 1970, *Ministre de l'Équipement et du Logement contre Association des propriétaires et occupants des quartiers « Dix-avril-Marengo »*, Rec. CE p. 37

Les problèmes rencontrés par les associations syndicales, et spécialement les associations syndicales autorisées, sont multiples et protéiformes. En effet, ils concernent tant le statut de ces organismes qui est vieillissant, que l'évolution de la composition socio-économique de leurs adhérents. De même, l'eau à destination agricole se trouve concurrencée dans son utilisation par de nouvelles formes d'usages : environnement, culture, sport,...

L'évolution du droit pourrait aussi amener de nouveaux problèmes inédits pour ces organisations, notamment l'impact grandissant du droit européen.

a) Une précarité du statut

Cette précarité se manifeste au travers d'une réglementation ancienne, désuète et contre productive sur certains points, ainsi que sur un champ de responsabilité étendu et des problèmes d'interprétation quant aux domaines de ces associations et aux servitudes dont elles peuvent bénéficier.

1. Une réglementation ancienne et contre productive sur certains points

La réglementation applicable en matière d'association syndicale est, comme nous l'avons vu, dans sa presque totalité régi par la loi du 21 juin 1865 et par le décret du 18 décembre 1927. Elles ont été très peu souvent revues et corrigées pour intégrer l'évolution du droit qui a eu lieu depuis plus d'un siècle. Il s'en suit donc une désuétude d'une partie de ces textes. Celle-ci se manifeste notamment au niveau de la tutelle préfectorale.

La synthèse des rôles statutaires des différents acteurs effectuée en première partie montre déjà une forte différenciation entre l'administration et la gestion technique de ces organisations :

La réglementation apparaît très pointilleuse en matière budgétaire, prévoyant des contrôles croisés, une séparation rigoureuse des pouvoirs et des obligations de « faire savoir » qui vont générer des flux d'informations multiples entre toutes les parties prenantes, aussi bien au sein de l'ASA qu'au dehors avec les tutelles.

A l'inverse, la législation laisse une grande autonomie de décision au Syndicat et surtout à son Directeur pour la gestion technique, et notamment pour tout ce qui a trait à la maintenance du réseau. Le contrôle exercé dans ce domaine par les tutelles reste de pure forme.

Le respect des procédures administratives complexes est un souci qui l'emporte largement sur une analyse financière du budget par les Syndicats. En effet, ces derniers souhaitent avant tout se prémunir d'une erreur de procédure qui ouvrirait la voie à de nombreux recours de la part de leurs opposants. Il s'agit en particulier de la fraction des propriétaires qui voudraient se désengager de l'association, mais qui ne le peuvent pas du fait de l'attachement de leur parcelle au périmètre, ainsi que les agriculteurs connaissant des difficultés financières.

Cette complexité réglementaire se retrouve au niveau de l'élaboration du budget.

La loi laisse aux ASA une grande liberté de manœuvre pour équilibrer leur budget.

Pourtant, malgré les profonds changements du contexte socio-économique, leur politique tarifaire est rarement réévaluée :

En effet, d'une part les ASA ont développé, sans que cela soit systématique, un tarif spécifique pour les terres mises en jachère du fait de la PAC. D'autres proposent des tarifs spécifiques pour des usages nouveaux (jardins, espaces verts publics etc.).

D'autre part, avec l'aide des Unions d'ASA ou des SAR, les tarifs EDF ont été renégociés en commun afin de faire profiter les ASA des solutions les plus bénéfiques.

Mais le plus souvent, il n'y a que des ajustements annuels mineurs de la tarification pour tenir compte de deux paramètres : l'inflation et la variabilité de la demande en eau liée au climat. Le fonds de roulement sert ainsi à atténuer l'impact des fluctuations inter annuelles de la demande en eau, le prix étant ajusté l'année suivante pour reconstituer ce fonds.

Les changements plus structurels du contexte socio-économiques sont, par contre, peu intégrés dans une réflexion stratégique sur les évolutions souhaitables de la tarification sur le moyen et le long terme (déprise agricole, évolution de la rentabilité de l'irrigation, évolution des équipements et des pratiques d'irrigation, obligations croissantes du partage de la ressource avec d'autres usagers, etc...). Les indicateurs sur les usages de l'eau se limitent à la consommation par point de livraison, quand ceux ci sont équipés de compteur. La superficie irriguée, la nature des cultures et le matériel d'arrosage utilisés sont considérés comme des informations privées⁶⁹. Si on peut supposer que la tarification traduit un consensus sur le consentement à payer des agriculteurs composant le syndicat, il n'y a pas d'autres éléments pour animer une réflexion collective sur le prix de l'eau que les connaissances personnelles de chaque syndic. Il n'y a pas de Systèmes d'Information mobilisable à l'échelle d'une ASA pour retracer des évolutions d'assolement, de pratiques d'irrigation, de valorisation de l'eau. Il n'y a donc aucun support commun pour évaluer la pertinence de la structure tarifaire en place vis à vis de changement du contexte socio-économique.

Un document de synthèse édité par le Cemagref de Montpellier⁷⁰ montre bien toute la complexité du cadre budgétaire pour les associations syndicales alors même que les adhérents sont bien souvent constitués d'agriculteurs ne maîtrisant que très partiellement les techniques budgétaires et le droit public.

La complexité de ce schéma général, imposé par les procédures de contrôle et de validation peut être accentuée par le mode de tarification de l'ASA et les difficultés de suivi des mutations foncières.

Dans les réseaux gravitaires, la complexité est aggravée par le morcellement foncier et la mise à jour du fichier des propriétés. Dans les réseaux sous pression, la complexité vient d'une préférence pour une tarification binôme, qui impose une comptabilisation des volumes consommés par point de livraison. Parfois, la tarification est compliquée encore

⁶⁹ *Conséquence de la tutelle publique sur les Systèmes d'Information des Associations d'Irrigants en France*, Yves Lunet de Lajonquière, Patrice Garin, Sébastien Loubier, Cemargef, UR Irrigation, Montpellier, janvier 2001, 19 pages, page 12

⁷⁰ *Conséquence de la tutelle publique sur les Systèmes d'Information des Associations d'Irrigants en France*, voir supra, page 11

par la prise en compte des catégories d'utilisateurs de l'eau : jardins, maraîchers, serristes, industriels ou par la nature des cultures qui demandent une qualité de service spécifique.

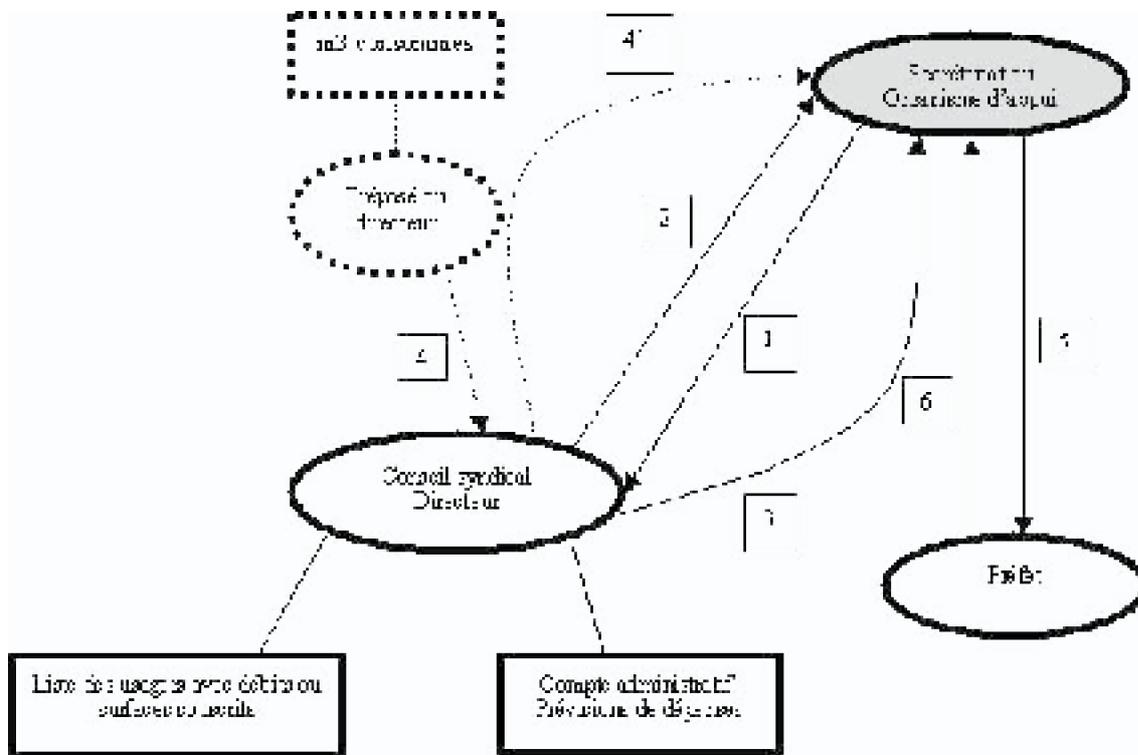


Figure 1 : Principales étapes de la préparation du budget et du calcul des redevances

Première Partie : Un statut ancien qui soulève de nombreuses difficultés

| Etape | Tâches | Informations en entrée | Support | Modalité de traitement | Information en sortie | Support | Fréquence |
|-------|---|---|-------------------|---|--|-------------------|-------------|
| 1 | Elaboration du budget | Compte administratif de l'année écoulée. Prévisions de dépenses | Papier imprimante | Simulations et calculs manuels | Budget prévisionnel. Prix à l'ha. Prix au l/s. Prix du m3. | Papier manuscrit | 1 fois / an |
| 2 | Saisie du budget et des tarifs unitaires | Budget prévisionnel. Tarification. | Papier manuscrit | Saisie informatique | Budget sur ordinateur | Ordinateur | 1 fois / an |
| 3 | Préparation de la redevance Partie fixe | Surface souscrite ou Débit souscrit par usager (<i>après mise à jour annuelle des transactions foncières</i>) | Papier manuscrit | Transmission des informations. Saisie et calcul informatique | Rôles et avis de recouvrement | Ordinateur | 1 fois / an |
| 4, 4' | Préparation de la redevance (partie variable si besoin) | Volumes d'eau consommés par point de livraison (<i>après mise à jour annuelle des transactions foncières</i>) | Papier manuscrit | Transmission des informations. Saisie et calcul informatique | Rôles et avis de recouvrement | Ordinateur | 1 fois / an |
| 5 | Procédures administratives | Budget, rôles et délibérations du conseil syndical | Papier imprimante | Transmission par courrier pour examen | Budget, rôles et délibérations du conseil syndical | Papier imprimante | 1 fois / an |
| 6 | Approbation préfecture (mise en exécution des rôles). | Rôle, budget et délibérations du conseil syndical approuvés | Papier imprimante | Visa puis Transmission par courrier | Rôle, budget et délibérations du conseil syndical approuvés pour exécution | Papier imprimante | 1 fois / an |

Ces difficultés de gestion sont doublées par des difficultés propres à des organismes souvent plus que centenaire et dont l'organisation est restée figée dans le temps.

Les problèmes soulevés sont multiples et les ASA rencontrent aujourd'hui des difficultés pour :

- percevoir la taxe syndicale de périmètre auprès de nous les propriétaires (nous y revenons un peu plus bas)

- réunir des assemblées générales, ce qui a conduit à ne pas modifier la structure juridique des associations syndicales forcées dont les syndics restent désignés par le préfet, ce qui ne facilite pas une gestion démocratique et transparente vis-à-vis des usagers.
- fusionner les associations entre elles. En effet, les outils juridiques issus de la loi du 16 juin 1865 sont incomplets puisque la fusion des associations syndicales n'est pas possible. Les textes prévoient seulement une possibilité d'union, ce qui laisse subsister les structures de base et ne facilite pas la gestion et la mutualisation des moyens.
- Créer de nouvelles associations syndicales autorisées, car l'enquête publique prévue par les textes s'avère excessivement lourde.

2. Une responsabilité évocable en de multiples circonstances

Les cas d'ouverture de la responsabilité administrative et civile des associations syndicales sont nombreux.

Ainsi, une association syndicale a pu être déclarée responsable des débordements d'un canal imputable au mauvais état d'entretien de cet ouvrage. L'arrêt ⁷¹ ajoute que l'association syndicale « **ne peut utilement invoquer la médiocrité de ses ressources financières pour se soustraire à ses obligations** ». Il lui « **appartenait de proportionner le taux des redevances qu'elle devait exécuter pour entretenir ledit ouvrage** ».

De même, une association a pu être condamnée pour le débordement du canal dont elle devait assurer l'entretien car le juge ne relevait pas, dans cette espèce ⁷², un cas de force majeure liée à de trop fortes précipitations. De façon identique, la responsabilité d'une association syndicale a pu être utilement invoquée devant le juge administratif pour inondation de parcelles due à la négligence des usagers des ouvrages syndicaux ⁷³ (certains associés avaient omis de refermer les vannes des fossés d'irrigation de leurs parcelles) ou pour débordement créant une nappe d'eau sur la chaussée ayant entraîné un accident de la circulation ⁷⁴.

La responsabilité d'une association syndicale peut aussi être recherchée du côté d'un défaut d'entretien des berges des canaux dont elle a la charge ⁷⁵ ou pour un fonctionnement anormal d'une station de pompage ⁷⁶.

⁷¹ CE, 25 octobre 1968, *Association Syndicale d'assèchement du Bas-Mouriès*, Rec. CE p. 520

⁷² CE, 30 mai 1996, *Association Syndicale autorisée du canal d'Elne*, N° 94X01856

⁷³ CE, 18 janvier 1995, *M. Roux*, N° 93Y00562

⁷⁴ CE, 10 octobre 1973, N° 85579, la responsabilité de l'association étant limitée au deux tiers pour cause d'imprudence de la victime

⁷⁵ CE, 28 mai 2001, *Association Syndicale Autorisée du canal de Crillon*, N° 97MA00917

Il en va de même pour l'indemnisation par une ASA des dommages dus à une infiltration d'eau salée dans les eaux d'un canal préjudiciable à ses usagers alors même qu'elle devait faire face à la fois à un faible niveau d'eau douce pour cause de sécheresse et à des fortes marées⁷⁷. Le juge justifie son raisonnement par l'absence de force majeure.

La garantie de l'Etat est cependant possible dans certaine hypothèse comme par exemple en cas de carence des services de l'équipement qui, étant au courant de l'existence d'une fuite d'eau sur un siphon d'un canal depuis trois ans, **n' « ont pas pris les mesures appropriées pour éviter que se produise un accident »**⁷⁸.

La responsabilité d'une commune peut également être recherchée en cas pollution d'un canal qui est la conséquence de ses agissements⁷⁹ (déversement d'effluents).

Au niveau civil, la responsabilité d'une association syndicale peut aussi être recherchée par exemple pour fourniture d'eau insuffisante, ne correspondant pas au débit souscrit⁸⁰.

b) Une précarité de l'exploitation due à des problèmes de maintenance

En général, le chiffre d'affaires des associations syndicales autorisées ne leur permet pas d'employer une équipe de maintenance couvrant l'ensemble des corps de métiers importants (électricité, génie civil, mécanique, hydromécanique,...)⁸¹. Généralement, les associations syndicales se contentent d'une organisation de la maintenance en « routines »⁸².

La maintenance non spécialisée est le plus souvent assurée par le directeur d'ASA ou plus rarement par un autre membre de l'association, au même titre que les tâches d'exploitation. Pour la maintenance spécialisée, il existe deux options :

⁷⁶ CE, 15 mai 1995, Association Syndicale Autorisée des Paluds et du Jarras, N° 94BX00968

⁷⁷ CE, 19 octobre 1983, *Syndicat des eaux de la Divette*, N° 19532

⁷⁸ **CE, 4 mars 1991, *Syndicat des Arrosants de Mamanon*, N° 42041**

⁷⁹ CE, 27 octobre 1982, *Madame de Chalendar*, N° 22535 22350

⁸⁰ CCass, première chambre civile, 11 janvier 1961, publication : n° 28

⁸¹ Il n'y a que sur les quelques grands périmètres de plusieurs milliers d'hectares créés au siècle dernier, voir même avant, que du personnel est employé spécifiquement à des tâches de maintenance, dont les compétences vont jusqu'à la maintenance spécialisée.

⁸² D'après l'expression de Patrice Garin, *Conséquence de la tutelle publique sur les Systèmes d'Information des Associations d'Irrigants en France*, Cemargef, UR Irrigation, Montpellier, janvier 2001, 19 pages, page 12

- le contrat. Il s'agit dans ce cas surtout d'une garantie d'intervention d'urgence
- la prestation de service au coup par coup

La faiblesse de la maintenance s'explique par le peu de cas porté à l'entretien par la plupart des gestionnaires, agriculteurs dans la plupart des cas. Plusieurs facteurs expliquent cette déficience :

- Il est difficile d'évaluer les effets d'une politique de maintenance sur le plan technique. Les constituants d'un réseau d'irrigation ont une durée de vie longue, comprise entre 10 ans (petits appareillages électroniques) et plus de 75 ans (génie civil) en condition d'utilisation et d'entretien normaux. Les défauts de maintenance qui occasionnent des défaillances immédiatement perceptibles sur la qualité de service sont rares et ils sont au cœur de la maintenance systématique minimale faite en routine par l'ensemble des gestionnaires d'ASA⁸³. Mais la plupart des visites, contrôles et inspections, ne sont pas sanctionnés par une panne immédiate en cas d'absence ou de réalisation différée. Il y a très peu de référence sur les relations entre le programme de maintenance adopté d'une part et la longévité et le taux de défaillance des équipements d'irrigation d'autre part. Certains experts⁸⁴ estiment cependant que les durées de vie peuvent être divisées par 2 en l'absence d'entretien, mais comment évaluer l'effet d'un programme incomplet ou d'un échéancier plus long ?
- Le suréquipement de nombreuses ASA réduit encore les impacts d'une défaillance d'un élément du réseau sur la qualité de service. Cela leur confère la possibilité soit de contourner les effets d'une défaillance localisée (grâce au déclenchement automatique d'un groupe motopompe de secours en cas de panne d'un des groupes principaux par exemple), soit d'en gommer l'impact (disposant d'une marge de débit non utilisé du fait d'une mauvaise anticipation initiale de la demande en eau par exemple). Ce suréquipement initial, souvent suggéré par le maître d'œuvre dans un souci de sécurité du service a été d'autant plus facilement accepté par les propriétaires que les investissements initiaux ont été largement subventionnés (60 à 80 %), réduisant ainsi dans les mêmes proportions le coût de cette assurance pour les usagers.
- La maintenance fait l'objet de peu de programmes de formation et d'informations, à destination des gestionnaires d'ASA mais aussi des services techniques sensés apporter un appui aux ASA (DDAF, techniciens agricoles). Peu de techniciens des services d'appui et de responsables d'ASA ont en tête les normes de coûts d'entretien nécessaire au maintien durable d'un réseau hydraulique, qui varient entre 0.3% l'an (canalisation fixes) à 5% l'an (petit appareillage) selon la nature du bien.
- L'explication centrale d'ordre psychologique et économique, réside dans la très forte préférence pour le présent des gestionnaires d'ASA qui sont aussi agriculteurs, c'est à dire qu'ils privilégient la valorisation économique immédiate de leur outil de production. Ce n'est pas la distribution d'eau qui est l'activité productive à considérer, puisque les ASA ne font pas de profit sur ce service, mais la production agricole obtenue grâce à l'irrigation. Or compte tenu des nombreux facteurs de risques et

⁸³

Exemple : curage et fauchage annuels des réseaux gravitaires, vérification quotidienne de l'écoulement goutte à goutte de l'eau par des presse-étoupe et du niveau d'huile dans les butées, par exemple sur les groupes des stations de pompage.

⁸⁴

J. Plantey et J. Blanc, 1998, *La maintenance des ouvrages et équipements dans Traité d'Irrigation*, coordination J.R. Tiercelin, Lavoisier Tec et Doc. Paris, p. 849

d'incertitudes agricoles (variations climatiques, évolution de la politique agricole et des techniques, rentabilité future des cultures, existence ou non de repreneurs de l'exploitation à terme ...) les gestionnaires - agriculteurs ont une tendance naturelle à privilégier le court terme. Or réduire la maintenance préventive diminue les charges actuelles, donc le prix de l'eau, avec un impact immédiat sur les marges des cultures irriguées, même si cela accroît les risques de fortes dépenses de maintenance corrective futures.

La dernière contrainte est d'ordre politique. Par le passé, les investissements sur ces réseaux ont été financés (réseaux sous pression) ou réhabilités et modernisés (gravitaire) en grande partie sur fonds publics. Certaines extensions ou modernisations de réseaux sous pression, subventionnées également, ont caché des réhabilitations précoces dont on ne peut affirmer qu'elles sont imputables à un défaut de conception ou de maintenance. Bien que les gestionnaires aient conscience du souhait de désengagement de l'Etat, ils ont également confiance en l'inertie des politiques publiques et en la puissance de leur lobby pour mobiliser de nouveaux soutiens financiers si nécessaires.

A cela, il convient d'ajouter l'absence de provisions pour le renouvellement des équipements, qui s'explique aussi par la contrainte de nature juridique qui empêche les ASA de faire fructifier une telle réserve financière. Or, nous raisonnons sur des durées de vie très longues. Même en supposant le maintien d'un taux d'inflation annuel faible, l'érosion monétaire que subirait une provision pour renouvellement resterait forte (de l'ordre de 50 % en 20 ans avec une inflation à 2 % l'an).

L'obligation d'entretien a été mentionnée dans deux articles de loi, mais pas le renouvellement. Cette lacune de la réglementation s'explique sans doute par l'ancienneté des lois sur les ASA. Quand elles ont été promulguées, il n'y avait que des systèmes de distribution à surface libre, dont les composants ont des durées de vie au moins égales à 75 ans comme l'attestent les réseaux vieux de plusieurs siècles encore opérationnels. En outre, sur les réseaux sous pression construits pour la plupart dans les années 70 et 80, les composantes majeures ont des durées de vie comprises entre 40 et 75 ans. Il y a donc encore peu de demandes de financement public pour le renouvellement des équipements. Quand il y en a eu dans les ASA enquêtées⁸⁵, le soutien financier public a été justifié par l'obsolescence des équipements et par un projet d'extension qui a pu masquer le manque de provisions pour renouvellement. Il y a donc eu peu d'incitations à modifier la réglementation sur la gestion des provisions dans les ASA.

Cette sous maintenance reste, comme nous l'avons vu, bien souvent peu visible. De même, peu d'associations présentent de comptes déficitaires et les rares interruptions de service de plus de 3 jours qui peuvent avoir lieu, sont le plus souvent imputables à des cas de force majeure ou à des défaillances imprévisibles.

Par ailleurs, la jurisprudence communautaire laisse planer un soupçon sur la légalité des marchés publics liés à la réfection des canaux et des ouvrages qui en dépendent. En

⁸⁵ *Conséquence de la tutelle publique sur les Systèmes d'Information des Associations d'Irrigants en France*, Yves Lunet de Lajonquière, Patrice Garin, Sébastien Loubier, Cemargef, UR Irrigation, Montpellier, janvier 2001, 19 pages, page 16

effet, la Cour de Justice des Communautés Européennes a eu l'occasion de considérer⁸⁶ qu'une programmation des interventions sur un même réseau, mais en des points géographiques et en des périodes de l'année différents, étaient constitutives d'un même marché. En conséquence, les seuils d'appels d'offres communautaires et les obligations de publicités et de mise en concurrence devaient s'appliquer⁸⁷.

En matière d'irrigation, une position similaire pourrait être adoptée par le juge communautaire pour autant que les travaux entrepris aient été programmés par une entité adjudicatrice unique. Cela peut donc constituer un frein au regroupement des associations syndicales. Une structure couvrant un périmètre très étendu sera, en effet, plus fortement susceptible de remplir les conditions posées par la Cour de justice.

A cela s'ajoute le problème de la non formation des dirigeants des associations syndicales autorisées aux techniques du droit public, marchés publics en particulier. De là peuvent découler de nombreux problèmes de mise en concurrence et de respect des procédures⁸⁸.

c) Une évolution de la composition socio-économique des propriétaires

Depuis une dizaine d'années, le contexte politique et socio-économique est en forte évolution.

Des contraintes se précisent et s'amplifient tant pour la Politique Agricole Commune que pour le soutien à l'hydraulique agricole. :

- La nouvelle PAC rend plus incertaine la rentabilité des cultures irriguées à terme.
- Les autres usages de l'eau (usages domestiques, touristiques, environnementaux⁸⁹) s'appuient sur de nouvelles lois pour revendiquer plus fermement le partage de la ressource en eau, notamment en période d'étiage.
- La déprise agricole et une forte urbanisation dans certains secteurs accroissent le désir d'une partie des propriétaires à désengager leurs parcelles des associations. La dynamique économique agricole actuelle correspond à la disparition de 3,5 millions d'actifs en 30 ans, et à la fermeture d'une exploitation toutes les 30 minutes en France.
- Les crédits publics pour l'extension, la modernisation et la réhabilitation des réseaux d'irrigation sont en réduction et il est probable que l'époque des 60 à 80 % de subventions à l'investissement soit révolue.

⁸⁶ CJCE, 2001, *Département de la Vendée*

⁸⁷ En l'espèce, il s'agissait du réseau électrique couvrant le département de la Vendée.

⁸⁸ Par exemple des pratiques anticoncurrentielles : Décision du conseil de la concurrence n° 02-D-02 du 29 janvier 2002 sur la passation de plusieurs marchés d'irrigation agricole dans le département du Rhône.

⁸⁹ voir développement sur le multi-usage de l'eau, Seconde partie : *Une eau brute à usage multiple*

- Les effectifs dans les services d'hydraulique agricole des DDAF sont en forte baisse.
- Les percepteurs se désintéressent de la gestion des ASA qui leur est imposé et ils ont des exigences de plus en plus draconiennes pour réduire le temps qu'ils leur consacrent.
- Les revenus agricoles sont en baisse depuis plusieurs années. Ainsi, en 2002, la Commission des comptes de l'agriculture de la nation⁹⁰ a constaté une dégradation de la situation des agriculteurs. Ceux-ci ont vu leur résultat net par actif diminuer de 2,1 %, et même de 7,5 % pour les maraîchers par ailleurs grands consommateurs d'eau brute. En effet, le secteur des fruits et légumes connaît des crises régulières ce qui réduit très fortement sa capacité d'investissement dans la modernisation des réseaux. Or, les coûts de modernisation des réseaux sont très élevés et peuvent être évalués entre 12 000 et 15 000 euros environ à l'hectares⁹¹. Ses sommes importantes sont, par conséquent, très difficiles à amortir par les agriculteurs et la collectivité.

En outre, une des raisons principales de la crise que connaît en ce moment de nombreuses associations syndicales autorisées, notamment dans le sud de la France, vient du changement de propriétaires de nombreuses parcelles qui passent de l'usage agricole à l'usage d'habitation. L'artificialisation par les infrastructures et l'urbanisation consomme 0,2 % de la surface agricole tous les ans, en général sur les terres les plus fertiles.

d) Une inadaptation des débits en eau et des structures syndicales pour les nouveaux usagers

Le système de distribution de l'eau brute doit être modernisé. Les urbains ont des contraintes et des besoins de service très spécifique en débit, fréquence et pression, incompatible avec les caractéristiques de l'offre en eau agricole habituelle. Sur les réseaux anciens, la main d'eau de 25 à 30 l/s, le tour d'eau hebdomadaire et l'irrigation de surface sont inadaptés.

Or une étude⁹² a constaté que si ces usagers n'obtiennent pas un service adapté (eau à la demande, débit de 1 à 5 l/s, pression entre 0,5 et 3 bars), ils n'hésitent pas à transgresser les règles d'accès à l'eau imposées par l'association (vol d'eau, non respect du tour d'eau, ...), pénalisant alors les agriculteurs à l'aval ou refusant de payer l'eau, arguant l'inadaptation du service rendu. Ces actes d'incivilité sont d'autant plus fréquents que cette population d'origine étrangère à la région est peu avertie des droits et devoirs

⁹⁰ Le Blain, *Le Blain, étude de ses contraintes de gestion*, en baisse en 2002, p.13

⁹¹ En outre, certains cherchent à quitter ces structures associatives pour échapper à la taxe syndicale, mais le juge administratif, resté très pointilleux en cette matière et refuse toute évolution non prévue par les textes
Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance, Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteurtois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 39

⁹² *Intégration du multi-usage de l'eau dans les périmètres irrigués méditerranéens*, P. Rarin, M. Montginoul, T. Ruf, 13 pages, Cemagref, 2001

« la circonstance que les parcelles en cause auraient perdu leur caractère agricole et n'utiliseraient pas l'eau d'arrosage fournie par l'association syndicale n'a pas eu pour effet de les exclure de son périmètre, lequel ne peut être modifié que dans les formes prévues par les articles 69 et 70 du décret du 18 décembre 1927 ».

Le préfet, ne possède pas, par ailleurs, un tel pouvoir ⁹⁴ .

Par contre, l'adaptation de la tarification à cette population n'a pas posé de difficulté particulière dans les cas étudiés.

Le problème crucial réside cependant dans la non intégration des rurbains dans les instances de décision et leur accès à l'information. Ils sont très peu présents dans les Assemblées Générales et encore moins dans les Syndicats.

Deux raisons principales expliquent cet état de fait :

Le mode d'éligibilité leur interdit parfois jusqu'au droit de vote. Le principe 1 propriétaire = 1 voix n'est pas généralité, les statuts des ASA prévoyant souvent une superficie minimale donnant droit à une voix et un maximum de voix possible. Ainsi, l'association chargée de la gestion du canal de Manosque ⁹⁵ applique le principe de un hectare égale une voix avec un maximum de dix voix. Ce système est très défavorable au rurbains car il interdit de former un groupe de plus de sept propriétaires pour avoir une voix. Cela exclut donc, de fait, la très grande majorité des nouveaux habitants. Sur ce réseau en 1995, 92 % des propriétaires possédaient 24 % de la superficie équipée et n'avaient aucun droit de vote ⁹⁶ . Même dans une situation « 1 homme = 1 voix », les rurbains n'ont pas réellement conscience de leur statut de co-décideurs par un manque d'information et aussi peut être par désintérêt. Ils considèrent l'eau brute au même titre que l'eau potable et se jugent être dans une situation « client – entreprise » classique. Cela ne favorise, bien entendu, pas leur mobilisation. Ainsi, peu d'entre eux assistent aux Assemblées Générales, et ils sont encore moins souvent désignés comme Syndic.

Ignorer cette nécessaire réforme des institutions conduit à l'impasse. Depuis 20 ans, plusieurs programmes de modernisation ont ainsi été ajournés sur Manosque ⁹⁷ . Plus personne ne respecte les règles d'accès à l'eau, rurbains comme agriculteurs. Les arrangements locaux sont devenus la norme et les conflits se sont exacerbés. La sécurité des ouvrages est même en jeu, mais aucun projet collectif n'a, pour l'instant, émergé.

⁹³ CE, *Madame X contre ASA des arrosants de Cabannes*, 9 septembre 1990

⁹⁴ CE, 12 décembre 1994, *Monsieur Joucaviel*, n° 147557

⁹⁵ voir en annexe le tableau comparatif de la situation de différentes associations syndicales autorisées dans le sud de la France.

⁹⁶ *Situation de l'irrigation urbaine et péri-urbaine du canal de Manosque, dans travaux d'étude pour le Schéma d'orientation pour le canal de Manosque, Cemagref, S. Feuillette, P. Gassel, T. Ruf, P. Garin, 1997, Cemagref, 23 pages.*

⁹⁷ *Intégration du multi-usage de l'eau dans les périmètres irrigués méditerranéens*, P. Rarin, M. Montginoul, T. Ruf, 13 pages, Cemagref, 2001, p. 9

e) La non transcription des servitudes dans les documents notariés

Comme le remarque le député Alain Veyret⁹⁸, les notaires rencontrent de nombreuses difficultés dans les formalités de rédaction des actes lors de la vente de terrains agricoles pour savoir si ces terrains sont ou non soumis à des obligations résultant de conventions passées entre les associations syndicales autorisées et les propriétaires de ces terrains qui ont bénéficié des aides et souscrit des emprunts pour effectuer des drainages ou irriguer leurs parcelles. En effet, l'article 4 des statuts types stipule que « *les obligations qui dérivent de la constitution des ASA sont attachées aux immeubles engagés et les suivent en quelques mains qu'ils passent jusqu'à la dissolution de l'association* ». Dans ce cadre, les acquéreurs éventuels de ces immeubles ont peu de moyens pour connaître exactement les obligations attachées.

Une solution envisageable serait d'obliger systématiquement à publier au bureau des hypothèques les conventions signées entre une ASA et un propriétaire. Cela permettrait, en effet, à la fois de prémunir les contentieux et d'informer les tiers acquéreurs de tels terrains.

Parallèlement à ces problèmes d'informations, l'article L152-7 du Code Civil précise que la servitude de passage que doivent supporter les riverains des canaux d'irrigation est identique à celle dont sont grevés les terrains d'un cours d'eau non domanial.

Les canaux constituent des servitudes continues et apparentes dont la possession, acquises du fait même de la présence d'ouvrages permettant l'écoulement des eaux. Elles subsistent tant qu'elles ne sont pas matériellement contredit. Ainsi, alors même qu'un propriétaire n'avait pas accompli d'actes de possession durant toute une année, un autre propriétaire n'a pas valablement pu supprimer cette servitude d'aqueduc⁹⁹.

Les associations syndicales sont donc confrontées à des problèmes multiformes, touchant tous leurs champs d'intervention et hypothéquant une partie de leurs chances de survie.

En effet, si ces structures ont fait dans le passé la preuve de leur efficacité et ont traversé bien des périodes difficiles pour le monde agricole, force est de reconnaître que leur existence, et celle des canaux dont elles ont la charge, est fragilisée, notamment en raison de la profonde mutation de l'aménagement du territoire et de la proportion de plus en plus grande de populations non agricoles occupant l'espace rural.

Toutefois, malgré ces handicaps, les ASA bénéficient d'une légitimité auprès des populations riveraines grâce à leur implantation locale. Aussi, ces structures extrêmement adaptables et souples ont aussi des opportunités de développement à saisir.

⁹⁸ Question Parlementaire, n° 72366, JO Assemblée Nationale du 4 février 2002, p. 510

⁹⁹ CCass, 3^{ème} chambre civile, 29 juin 1983, n° pourvoi : 82-12317. CAA Lyon, 28 janvier 1993, *Association Syndicale des canaux et digues de Pique Pierre*, n° 90LY0951

Seconde Partie : Un réaménagement du fonctionnement des Associations Syndicales rendu nécessaire par la prise en compte de la totalité de la « valeur ajoutée » procurée

Par prise en compte de la totalité de la « valeur ajoutée » procurée par les associations syndicales, nous entendons la prise en compte totale du surplus de bien être procuré par les différents usages de l'eau lourde. En effet, permettre l'irrigation n'est pas la seule application des canaux et leurs ouvrages. D'autres emplois peuvent être fait de ces équipements.

Section Première : Une eau brute à usage multiple.

L'eau, patrimoine commun de la Nation, a une valeur sociale et économique. L'eau représente un capital naturel générateur de services non marchands avec des avantages collectifs que les économistes tentent de quantifier¹⁰⁰. C'est par exemple l'analyse de la

capacité d'autoépuration du milieu qui permet de quantifier l'avantage pour la collectivité de maintenir un débit minimum dans les rivières. De même, le caractère biogène du milieu génère des activités de loisirs telles que la pêche en rivière.

L'irrigation est ainsi une application parmi d'autres. D'autres usages concurrents et complémentaires sont envisageables : c'est le multi-usage de l'eau. Depuis plusieurs siècles, les hommes se sont, en effet, organisés pour mobiliser de l'eau afin de garantir l'approvisionnement domestique, exploiter l'énergie hydraulique, l'employer comme composante d'activités artisanales, servir et assainir la cité et transformer le territoire agricole correspondant.

Dans le passé, ces activités multiples étaient concurrentes, mais elles faisaient partie d'un ensemble structuré par des réseaux, des règles d'accès et des formes de résolution de conflits d'usage. L'équilibre entre elles a pu évoluer dans le temps. Ainsi, l'un des ouvrages hydrauliques les plus renommés de la Gaule Romaine est l'Aqueduc de Nîmes. Il s'agit d'un canal d'une cinquantaine de kilomètres de long qui desservait à la fois les Thermes de la ville et les villas les plus cossues, mais il servait aussi de canal d'arrosage pour les domaines situés en amont de la ville ¹⁰¹.

Une étude du Cemagref ¹⁰² a montré que la question des usages concomitants urbains et agricoles apparaît dès la création des réseaux. Pour le canal de Thuir, construit au XIV^{ème} siècle, tous les usages possibles étaient visés : irrigation de terroirs agricoles aménagés, force motrice pour les moulins royaux, banaux ou communautaires, organisation de la défense militaire, assainissement des bourgs, évacuation des eaux pluviales. Par l'interdépendance hydraulique des différents réseaux et du fait du rôle régulateur des moulins, les eaux étaient réparties d'un terroir à l'autre, les villes se trouvant en aval ou au milieu des usages agricoles. La Charte du Roi Martin de l'an 1400 est un modèle d'arbitrage entre les différentes parties prenantes, en reconnaissant des droits, devoirs et obligations pour tous les usagers du canal de Thuir. Ainsi, sont mis en exergue l'utilité du canal pour le patrimoine public, la complémentarité de l'agriculture et de l'environnement urbain, la synergie dans la croissance économique. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, l'eau alimente la ville, la ville consomme les productions agricoles de l'agriculture irriguée, organise les marchés, est le siège du pouvoir. Les urbains sont souvent des agriculteurs eux-mêmes, l'eau est le lien social pour l'ensemble des habitants. Une véritable culture de l'eau est partagée.

Mais le XIX^{ème} marque la séparation des usages agricoles et domestiques, les fonctions industrielles disparaissant avec l'abandon des moulins hydrauliques. Ce changement est orchestré par la puissance publique, dont les différentes autorités territoriales (Etat, Départements, Régions, puis Europe) encadrent depuis fortement la

¹⁰⁰ Meinzen- Dick R., *Valuing the multiple uses of irrigation water*. Environnement and production technology division, international food policy, Research Institute, Washington D.C., USA

¹⁰¹ M. Rojo, *Le pont du Gard et l'Aqueduc Romain de Nîmes*, <http://www.interlog.fr/PdG/presentation.html>

¹⁰² *Intégration du multi-usage de l'eau dans les périmètres irrigués méditerranéens*, P. Rarin, M. Montginoul, T. Ruf, 13 pages, Cemagref, 2001

gestion des associations d'irrigants, en contrepartie de leur soutien financier aux investissements. Les associations sont devenues l'un des moyens privilégiés de création et de gestion d'infrastructures publiques dont l'objectif est de doter les campagnes de moyens modernes de production et, accessoirement, d'améliorer le cadre de vie des ruraux.

Avec ce soutien de l'Etat, la priorité a été donnée à l'irrigation, même si les autres usages de l'eau n'avaient pas été oubliés dans un premier temps, comme par exemple l'alimentation des fontaines et lavoirs municipaux (canal de Manosque et canal de Gignac), des bassins d'abreuvement pour le bétail des fermes isolées et l'arrosage des jardins ouvriers des bords de ville (canal de Manosque). Mais, l'essor des réseaux d'eau potable va progressivement isoler ces fonctions annexes, avec un développement séparé des mondes agricoles et urbains. La campagne se coupe ainsi du monde urbain, se recompose sur des périmètres reconnus stables et l'eau devient l'affaire d'agriculteurs spécialisés, seuls représentés dans les conseils d'administration des associations syndicales.

Cependant, cette focalisation sur l'irrigation agricole va poser de nouveaux problèmes à la fin du XXème siècle, sous l'effet d'une transformation des rapports ville-campagne. Dans les zones méditerranéennes, on assiste à une poussée de l'urbanisation sous forme d'habitats individuels en périphérie des agglomérations. Elle empiète sur l'espace agricole, qui subit par ailleurs une déprise liée aux difficultés économiques des principales productions. Par exemple, à Gignac, la production viticole de masse est fragilisée, l'irrigation de la vigne décline alors que la liaison autoroutière vers Montpellier crée une forte demande de terres à lotir. De 60 à 400 parcelles allant de 300 à 2000 m² sont bâties chaque année sur les anciennes parcelles irriguées. Or, la loi de 1865 avait voulu protéger l'intégrité des périmètres contre une conjonction économique momentanément défavorable en empêchant les propriétaires de suspendre l'adhésion de leur parcelle. Pour les gestionnaires, ces dynamiques modifient la structure socioprofessionnelle de la population d'adhérents, donc les attentes de qualité de service et de tarification. On assiste ainsi à un besoin de modernisation de ces structures pour faire face à un multi-usage renouvelé.

a) L'intérêt des rurbains à la présence d'un canal d'irrigation

L'augmentation significative du prix de l'eau potable qui a eu lieu au cours des dix dernières années a poussé un certain nombre de ménages à investir dans des dispositifs leur donnant accès à des ressources en eau moins onéreuses. Certains ménages ont développé des stratégies individuelles d'approvisionnement (installation de forages ou de dispositifs de récupération des eaux de pluie) tandis que d'autres se sont raccordés à des réseaux de distribution d'eau brute qu'ils utilisent pour arroser leurs jardins, remplir les piscines, voire dans certains cas, pour alimenter une partie de l'installation à l'intérieur même des logements (chasse d'eau par exemple).

Les réseaux d'eau brute auxquels les ménages se raccordent sont souvent des réseaux ayant été conçus pour fournir de l'eau d'irrigation aux agriculteurs. Ils peuvent avoir un statut de compagnie mixte (Bas-Rhône-Languedoc, Canal de Provence) ou, plus

fréquemment, d'Associations Syndicales Autorisées, gérées par des agriculteurs. Pour de nombreux gestionnaires de réseaux d'eau brute, l'arrivée de ces nouveaux adhérents ou clients génère de nouvelles recettes et permet de stabiliser une situation financière, comme nous l'avons vu, souvent dégradée.

Le phénomène de substitution eau potable – eau brute reste cependant très peu connu et mal quantifiée. Une étude tente d'en définir les contours ¹⁰³ en analysant la situation propre à la commune de Gignac, couverte par un réseau de distribution d'eau brute issue du canal d'irrigation.

Dans le cas de la commune de Gignac, l'évolution démographique a débuté en 1980 avec la construction du premier lotissement. Elle connaît ensuite une période de stabilisation jusqu'à la construction de l'A75 (mettant le centre de Montpellier à 35 minutes). En 2000, 100 nouvelles parcelles ont été construites et raccordées au réseau, soit environ 300 personnes. Entre 1996 et 2000, la répartition des surfaces s'est modifiée, celles consacrées aux jardins augmentant au détriment des terres agricoles : en 1996, elles représentaient 17,6 % du parcellaire de l'ASA sur la commune de Gignac contre 20,6 % en 2000.

Cette évolution est typique de celle observable dans de nombreuses villes du sud de la France, où la pression urbaine est forte et la déprise agricole importante.

La tarification pratiquée par l'association syndicale du canal de Gignac est forfaitaire en fonction de la surface de la propriété, avec un plancher fixé à 1 500 m². Les statuts prévoient, pour les assemblées générales, un mécanisme de un homme – une voix. Cela a donc permis la prise en compte des besoins des urbains.

L'étude relève les divers usages de l'eau brute par les urbains : arroser le jardin, laver la voiture, remplir une piscine, laver des sols, fabriquer du béton,... Les ménages ayant accès à une eau brute arrosent en moyenne une surface plus importante que ceux qui n'y ont pas accès (340m² contre 190 m²).

Les ménages ayant accès à l'eau du canal sont globalement satisfaits et estiment qu'elle procure un bien-être supplémentaire. En outre, l'esthétique d'un jardin et l'accès à un réseau d'eau brute sont des éléments de renchérissement du patrimoine foncier.

Par ailleurs, la modernisation du réseau (création d'un réseau basse pression) rendu nécessaire pour adapter le débit a permis de réaliser des économies d'eau, ce qui est, bien entendu, un point positif dans les zones sujettes à la sécheresse.

Enfin, la présence d'un réseau de distribution d'eau lourde peut favoriser l'émergence d'activités économiques. En effet, de nombreux industriels sont à la recherche d'une eau abondante et à un coût plus abordable que l'eau potable. La Société du Canal de Provence, par exemple, consacre 30 % de ses volumes en eau à l'approvisionnement d'industries.

Traditionnellement, les canaux sont aussi un outil privilégié pour l'aménagement d'équipements hydroélectriques en vue de produire de l'électricité : barrages et centrales

¹⁰³ *Consommation d'eau des ménages en présence d'un réseau de distribution d'eau brute, le cas de la commune de Gignac*, M. Montginoul, YL. De Lajonquière, P. Garin, Cemagref et ENGEES, janvier 2003, 28 pages

hydroélectriques. Pour la région Provence Alpes Côte d'Azur, cette production électrique est essentielle car elle se trouve en situation de stress électrique avec obligation d'importations d'énergie d'autres régions.

Plusieurs évolutions récentes peuvent être pointées :

- Ce type d'énergie permet de lutter efficacement contre la pollution atmosphérique et contre l'effet de serre. La France est partie à de nombreuses conventions (convention des Nations unies sur la pollution trans-frontalière son protocole dit « multipolluants-multieffets », convention des nations Unies sur les changements climatiques,...) qui l'oblige à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants. Or, la France ne pourra satisfaire ces contraintes environnementales que si elle limite, voire réduit, le recours aux moyens thermiques classiques (gaz, charbon, pétrole) pour produire l'électricité dont elle a besoin. Cela va de paire avec le programme d'économie d'énergie.
- La Directive du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable fait obligation aux autorités françaises de porter de 14 % aujourd'hui à 21 % à l'horizon 2010 notre pourcentage d'électricité d'origine renouvelable.
- Tout cela doit être concilié avec un minimum de débit pour les rivières d'origine en application de l'article L432-5 du Code de l'Environnement issu de la loi pêche du 29 juin 1984 instituant de nouvelles obligations en matière de débits réservés.

La Ministre de l'écologie et du développement durable a pu qualifier d' « *intéressante* »¹⁰⁴ l'utilisation à des fins énergétiques d'un prélèvement déjà autorisé pour l'irrigation au profit d'une ASA, en ce sens qu'il contribue à l'augmentation de la production d'énergies renouvelables. Dans cette optique, il est possible pour l'opérateur hydroélectrique d'utiliser des installations communes avec l'association (prises d'eau et partie conduite forcée) dans un souci de rentabilité et de préservation du site. Cela permet, en outre, de trouver une utilité à des ouvrages qui ne fonctionneraient, pour l'irrigation, qu'une partie de l'année : les associations n'utilisent, bien souvent, leur droit d'eau et leurs installations que les trois mois d'été, alors qu'une microcentrale a la possibilité d'utiliser le sien les neuf mois restant.

b) L'intérêt des collectivités locales

Pour les communes traversées par des canaux d'irrigation, des fonctions anciennes acquièrent un intérêt renouvelé. L'évacuation des eaux pluviales par le réseau d'irrigation devient d'autant plus importante que l'urbanisation accroît les zones imperméabilisées. Il en va de même pour la lutte contre les incendies. L'embellissement du cadre de vie est un élément pris en compte par les élus, car il renforce l'attractivité de leur commune, perceptible sur la valeur foncière des zones constructibles et donc sur leurs ressources

¹⁰⁴ Réponse Ministérielle du 19 mai 2003 de la Ministre de l'écologie et du développement durable, n° 10501, JO Assemblée Nationale, p. 3876

financières. Cette eau bon marché a également un rôle social important pour les retraités à faible revenu, attachés à leur jardin potager et d'agrément, pour qui une substitution de l'eau de canal par l'eau de ville occasionnerait un surcoût important.

L'augmentation sensible du prix de l'eau potable et de l'assainissement avive la demande d'eau brute, qui, si elle n'est pas satisfaite, engendre d'autres menaces sur les collectivités. Faute de réseaux collectifs d'eau brute, les rurbains multiplient les forages et les puits individuels pour aller chercher dans les aquifères peu profonds. Cette multiplication incontrôlable des forages est un facteur de risque important de pollution des nappes dans lesquelles les collectivités puisent l'essentiel de leur ressource pour l'eau potable.

Le phénomène de substitution de l'eau brute à l'eau potable pour certains postes de consommation a également pour effet de diminuer la consommation en eau potable au niveau de la commune, ce qui limite la taille des investissements nécessaires (station de pompage et de traitement). Dans ce contexte, les gestionnaires des réseaux d'eau brute, ASA en particulier, comme ceux des collectivités locales (services municipaux et syndicats intercommunaux) montrent un intérêt particulier pour l'installation d'un double réseau dans les nouveaux lotissements.

Par ailleurs, d'autres avantages sont présents. Le réseau de distribution d'eau brute écrête (en partie au moins) les pics de consommation d'eau liés à la période estivale, la demande saisonnière liée à l'arrosage des jardins et au remplissage des piscines dans certains cas étant satisfaite par ce réseau. Il permet de ce fait à la collectivité de mieux dimensionner son réseau d'alimentation en eau potable¹⁰⁵ et lui évite de traiter une eau qui n'en a pas besoin.

De plus, l'existence d'un réseau de canaux peut également jouer un rôle important dans la prévention des crues et des inondations. En effet, les canaux permettent par leur existence même de détourner une partie des eaux vers des zones moins fortement peuplées que les zones urbaines. Les inondations seront donc de moindre importance.

Ainsi, une réponse parlementaire de 2000 de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement¹⁰⁶ précise qu'il est envisageable de donner des subventions aux associations syndicales autorisées pour financer des actions de lutte contre les inondations. En effet, pour le Gouvernement, les ASA bénéficient d'une reconnaissance par l'Etat d'un caractère d'intérêt général et offrent des garanties d'entretien et de durabilité suffisantes. Les travaux qui pourraient leur être confiés sont envisageables « *dans le cadre de l'article 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui habilite les collectivités locales à entreprendre, sur des terrains ne leur appartenant pas, des travaux présentant un caractère d'intérêt général, visant divers objectifs (...), dont notamment la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et la défense contre les*

¹⁰⁵ L'abaissement du débit de pointe est le principal intérêt du canal pour la commune car cela réduit les investissements. Par contre, un gestionnaire, n'a, sauf contrainte sur la ressource, généralement pas intérêt à ce que la consommation d'eau annuelle baisse du fait de l'importance des coûts fixes.

¹⁰⁶ Réponse Ministérielle du 5 juin 2000, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, JO Assemblée Nationale, p. 3403

inondations ». Les collectivités locales se substituent alors aux propriétaires de ces terrains pour l'exécution de ces travaux et pour tout ou partie de leur financement. Elles peuvent, par ailleurs, bénéficier du concours du Fonds de Compensation de la TVA. Dans le cadre du plan décennal de prévention des risques naturels mis en place en 1994, les travaux ainsi entrepris pour la lutte contre les inondations peuvent bénéficier de subventions du Ministère chargé de l'environnement à un taux pouvant aller jusqu'à 25 % lorsqu'ils concourent à l'amélioration de la protection des lieux habités contre le débordement des eaux.

Enfin, les canaux, ouvrages très anciens, maintiennent dans leur voisinage un certain niveau d'alimentation hydrique des sols. Un travail réalisé sur la nappe de la Crau par ANTEA pour la DDAF des Bouches du Rhône montre que les prélèvements actuels dans la nappe, destinés à l'eau potable, l'eau industrielle ou l'irrigation de pêcheurs par aspersion représente 50 millions de mètres cubes par an, soit presque autant que les apports météoriques chiffrés à 54 millions de mètres cubes. Le maintien du niveau de la nappe est donc totalement dépendant des apports provenant des fuites des canaux et de la percolation des irrigations gravitaires, estimés à 160 millions de mètres cubes¹⁰⁷. Les canaux sont donc nécessaires pour une alimentation en eau potable suffisante des communes¹⁰⁸.

c) Intérêts des agriculteurs et des gestionnaires de périmètres à l'intégration des usagers urbains

Intérêts économiques et support politique sont les principaux avantages que les gestionnaires d'associations d'irrigants et les agriculteurs peuvent attendre de la prise en compte des urbains.

Les recettes générées par la vente d'eau aux urbains sont plus élevées par mètres cubes prélevés ou par surface dominée et elles ne sont pas soumises aux mêmes aléas que la demande agricole. Sur Manosque¹⁰⁹, par exemple, les agriculteurs utilisent 79 % des volumes d'eau distribués et génèrent 49 % des recettes, alors que les autres usages (urbains individuels et communes) avec 21 % du volume distribué pourvoient à 46 % des recettes.

Cet avantage vient d'une adaptation de la tarification décidée par les organes de gestion des Associations dominées par les agriculteurs. Or, le consentement à payer des urbains est élevé car il dépend d'abord du prix de l'eau potable. En règle générale, la

¹⁰⁷ *Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance.* P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteutrois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 40

¹⁰⁸ L'eau potable provenant, en effet, principalement de pompage dans les nappes d'eau peu profondes alimentés, comme nous venons de le précisé, pour plus de moitié par de l'eau en provenance des canaux d'irrigation.

¹⁰⁹ *Intégration du multi-usage de l'eau dans les périmètres irrigués méditerranéens*, P. Rarin, M. Montginoul, T. Ruf, 13 pages, Cemagref, 2001, p. 7

base de tarification sur les réseaux gravitaires est la parcelle avec une surface minimum de calcul posée entre 300 et 1 500 m². Ce qui veut dire que toute parcelle construite de superficie inférieure doit de toute façon s'acquitter d'une redevance minimale calculée sur cette base. Quand la distribution est faite sous pression (basse ou haute), le prix du mètre cube est aussi 2 à 4 fois plus élevé pour les rurbains que pour les agriculteurs, avec une partie fixe importante.

Le second avantage est de nature politique et sociale. Les gestionnaires savent mettre en avant les aménités positives de leur réseau d'eau brute pour convaincre les élus des communes desservies de les appuyer politiquement dans leur demande de soutien financier pour les travaux de réhabilitation auprès des bailleurs de fonds régionaux ou nationaux (collectivités territoriales, agence de l'eau,...). Ces programmes de modernisation ne pourraient pas être financés à 100 % par les propriétaires fonciers du périmètre. Ces travaux sont alors subventionnés non plus au titre du soutien à l'agriculture, mais d'abord à celui de l'aménagement du territoire.

Ce soutien politique est aussi mis à profit dans les instances de concertation décentralisée qui traitent de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant (SAGE, contrat de rivière,...), quand les usagers situés à l'aval des prises des réseaux d'irrigation (tourisme, pêche, hydroélectricité, ...) voudraient faire réduire les prélèvements des associations.

d) D'autres usages : l'eau écologique et l'eau touristique

L'eau n'est pas un bien marchand ordinaire, mais un patrimoine commun qui doit être valorisé.

Les canaux ont un rôle important d'entretien des paysages arborés et verdoyants sur leur périmètre par l'entretien des nappes phréatiques par le système gravitaire. Il en va de même pour la valeur esthétique et patrimoniale des ouvrages d'art des réseaux (fontaines, lavoirs, aqueducs, ponts) inscrits dans les circuits de promenade ou de randonnées. La navigation sur les canaux les plus importants (comme le Canal du Midi par exemple), mais aussi la détente ou la pêche sont des activités de plus en plus demandées par les touristes. Les associations syndicales ont donc ici une carte importante à jouer pour développer un rôle structurant de la politique touristique des terroirs.

Une demande forte s'exprime donc pour qu'il soit remédié au déficit écologique des territoires. Cela se traduit par la montée en puissance d'un nouvel enjeu : l'eau écologique.

Si les enjeux marchands (eau électrique, eau agricole, eau potable, eau industrielle) sont historiquement bien établis et maîtrisés en terme techniques et économiques, il n'en va pas de même des enjeux émergents, eau écologique, eau ludique, eau inondante, gestion de l'urbanisme. Ainsi, à titre d'exemple, l'enjeu écologique est très difficile à cerner et à définir, alors même que la directive cadre sur l'eau pousse à rechercher le concept de bon état (ou de bon potentiel) écologique de l'eau, fondant par la même une remise en cause des équilibres établis.

Enfin, dans l'optique d'une revitalisation écologique des rivières, les canaux sont des milieux disposant d'un potentiel important, notamment en matière de production biologique secondaire ¹¹⁰. Les milieux aquatiques et terrestres ont été largement transformés par la présence de canaux et ces aménagements ont donné naissance à des milieux très riches en cours d'identification au titre de Natura 2000.

Les canaux, bien loin d'avoir seulement un rôle d'aide à l'agriculture, permettent, aussi, d'envisager une stratégie globale d'aménagement des territoires et de lancer des travaux préparatoires en matière d'urbanisme.

Le rapport sur la Durance illustre parfaitement ce multi-usage de l'eau d'irrigation, en précisant que si la part apparente de l'irrigation gravitaire est importante, la part effectivement utilisée par les plantes reste très minoritaire. Les études effectuées par le canal de Saint Julien (Sud Vaucluse) sur trois sous-ensembles de canaux donnent la répartition moyenne des volumes utilisés :

- 13 à 15 % utilisés par les plantes
- 30 à 50 % réalimentant la nappe
- 57 à 35 % rejetés dans les milieux naturels pour les colatures

On constate ainsi, que les utilisations indirectes des prélèvements gravitaires sont très importantes et diversifiées :

- les volumes qui vont à la nappe sont en partie repris par d'autres usages : irrigations alimentées par pompage (Saint Julien, La Crau, Cabannes,...), alimentation en eau potable des collectivités (Arles, Ports Saint Louis, Fos, Villelaure, Avignon,...), prélèvements industriel en Crau et le long de la Durance, prélèvements individuels
- les volumes qui partent en colature et dans la Durance servent à alimenter des canaux plus en aval (Anguillon, Châteaurenard,...), des petits cours d'eau de régime méditerranéen secs en été (la Nesque, le Calavon, l'Auzon, l'Aygues, le Vigneyrat,...) et le milieu naturel au sens large (sans les irrigations gravitaires, la Crau serait une steppe sèche).

Une étude économique a, ainsi, permis de déterminer la valeur de chaque usage de l'eau pour le bassin Adour-Garonne ¹¹¹.

¹¹⁰ *Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance.* P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteurtois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 24

¹¹¹ Point P., *Eléments pour l'évaluation économique des bénéfices du SDAGE du bassin Adour-Garonne.* BIPE Conseil, 1995

| Fonction | Valeur unitaire | Quantité repère | Valeur totale |
|-------------------|-----------------|------------------|---------------|
| Pêche de loisir | 200 euros/tête | 765 000 pêcheurs | 150 M euros |
| Hydroélectricité | 0,14 euros/m3 | 1 900 M de m3 | 260 M euros |
| Alim. Eau Potable | 1,7 euros/m3 | 670 M de m3 | 1 123 M euros |
| Irrigation | 0,15 euros/m3 | 811 M de m3 | 124 M euros |
| Epuration | 0,17 euros/m3 | 43 000 M de m3 | 760 M euros |

Cette approche globale permet de fixer les idées sur l'enjeu des allocations intersectorielles.

Le grand public commence à prendre conscience de l'usage multiple de l'eau d'irrigation. La Provence souligne ainsi que « *le réseau des canaux légués par nos ancêtres est aujourd'hui utile à tous. Il permet de drainer les eaux pluviales et façonne nos paysages. Les surplus d'irrigation rechargent en grande partie les nappes phréatiques. Les études en cours permettront de déterminer avec précision l'ampleur quantitative de ce phénomène* ».

Mais pour pouvoir jouer l'ensemble de ces rôles, une réforme des associations syndicales est nécessaire.

Section Deux : Une nécessaire réforme

Cette réforme doit toucher tous les aspects de la vie des associations syndicales : statuts, financement, modernisation des réseaux,...

a) La recherche de nouveaux financements

Il apparaît comme primordial de faire supporter par l'ensemble des usagers bénéficiaires des services rendus par les canaux, la contribution financière nécessaire à l'entretien des ouvrages et au fonctionnement des structures qui les gèrent.

Le recherche d'un meilleur équilibre financier passe par la recherche de nouveaux clients. Il existe, en effet, des demandes non satisfaites d'usagers solvables pour de l'eau brute.

Il s'agit en premier lieu, comme nous l'avons vu, des rurbains.

Les industriels doivent également être une cible privilégiée pour le développement des réseaux et de la distribution. A titre d'exemple, la Société du Canal de Provence, qui a su développer une clientèle industrielle, réalise 64 % de son chiffre d'affaires en direction des usages urbains et industriels. Les urbains représentent 28 % du volume d'eau pour 32 % des recettes, et les industriels 30 % des volumes d'eau pour un pourcentage de recettes équivalentes.

Par ailleurs, une participation accrue des Collectivités Locales (Communes et leurs groupements, Départements, Régions) ne doit pas être écartée car, comme nous l'avons

vu, les canaux jouent un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire. Il est pour cela nécessaire de passer d'un équilibre où dominant les intérêts agricoles et énergétiques à un équilibre socioéconomique général, prenant en compte les autres activités et la bonne gestion écologique des milieux (milieux naturels, tourisme, lois du marché,...). Dans ce cadre, les Collectivités pourraient donc être appelées à donner leur concours pour la modernisation des réseaux et un meilleur partage de l'eau entre les divers acteurs susceptibles d'être intéressés. Elles pourraient, de même, influencer sur la recomposition du paysage associatif en cours en favorisant les regroupements afin de disposer d'interlocuteurs disposant de moyens conséquents pour impulser les politiques de l'eau globale.

L'un des principaux déficit à venir pour l'agriculture irriguée est la nécessité de prendre en charge le coût complet de l'eau utilisée. C'est un engagement qui est pris pour la France dans le cadre de la nouvelle directive européenne sur l'eau. Des aides publiques ciblées et transparentes continueront cependant d'être acceptables.

Cet objectif d'équilibre économique n'est pas impossible à atteindre notamment pour le coût de distribution. Atteindre, pour la ressource en eau, la couverture du coût durable (incluant les coûts de fonctionnement, de renouvellement et de maintenance, hors coût financier du premier investissement) est un objectif important pour les gestionnaires de canaux et qui permet de stabiliser l'agriculture irriguée durable : après la phase de démarrage aidée sur fonds publics, l'agriculture doit pouvoir « payer son eau »¹¹².

Néanmoins, les conséquences économiques et sociales d'une augmentation trop brutale du prix de l'eau d'irrigation sont importantes. De nombreux risques existent :

- réduction globale de la production agroalimentaire
- augmentation du coût de l'alimentation pour les consommateurs urbains, ce qui induit un développement des importations pour l'alimentation des grandes agglomérations et une perte du marché intérieur pour les irrigants
- réduction du revenu des agriculteurs, ce qui nuit à la mixité sociale dans les campagnes

Inversement, les avantages d'un processus de vérité des prix peuvent être également importants avec un nouveau respect pour l'eau qui améliore l'efficacité de la gestion et une incitation à un choix de culture économiquement plus efficace en maximisant les avantages comparatifs des différentes cultures.

Un prix fixé au niveau du coût complet assure l'équilibre budgétaire du gestionnaire des ouvrages sans charge pour le budget de l'Etat. En France, ce prix est souvent voisin de 0,15 euros par mètres cubes pour les grands réseaux d'irrigation tarifés au coût complet¹¹³. Un prix fixé au niveau du coût durable ne permet pas de créer un

¹¹² expression empruntée à Henri Tardieu, *la valeur de l'eau en agriculture irriguée : une information économique nécessaire pour mieux réguler la gestion de l'eau et des productions agricoles dans un marché ouvert*, article CACG, 2001, 14 pages, p. 1

¹¹³ H. Tardieu et J. Plantey, *Balanced and sustainable water management : the unique experience of the regional development agencies in southern France*, ICID Journal, 1999/ 1 issue

investissement nouveau, il respecte néanmoins la contrainte budgétaire en assurant durablement le fonctionnement et la maintenance sans recours aux fonds publics.

Toutefois, la difficulté pour le gestionnaire, et pour l'Etat qui souvent en est le garant, est qu'en augmentant le prix pour améliorer son équilibre, il est amené à diminuer globalement les volumes vendus et ainsi, à augmenter ses coûts au mètre cubes vendus puisque, en irrigation, l'essentiel des coûts est représenté par les coûts fixes (amortissements, charges financières, maintenance des équipements). On constate donc un cercle vicieux conduisant inéluctablement à la faillite du système. Aussi, dans un système de gestion transparent, l'Etat a intérêt à poursuivre le financement des investissements de densification ou de modernisation afin de permettre la poursuite de l'agriculture irriguée qui valorise les investissements lourds déjà réalisés. Cela permet au gestionnaire, de son côté, d'asseoir ses coûts fixes sur une activité stable ou même croissante malgré l'augmentation des prix.

Il n'est en conséquence pas économiquement fondé de supprimer des pans entiers de l'agriculture irriguée au nom du principe de la couverture du coût complet en faisant supporter aux seuls irrigants d'aujourd'hui des investissements qui serviront aussi aux générations futures, et, en ce sens, peuvent justifier des aides publiques au démarrage des installations.

Les Agences de l'Eau ont particulièrement bien compris ce problème et subventionnent assez largement les associations syndicales d'irrigation qui souhaitent trouver des financements. L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, par exemple, finance jusqu'à 60 % les travaux de maîtrise de l'eau en irrigation. Il en va de même pour l'Agence de l'Eau Adour Garonne qui subventionne ces projets à hauteur de 50 %.

Un autre déficit consiste à utiliser les instruments économiques, notamment les quotas et les tarifs, pour tenter de réguler la gestion de l'eau dans les régions à ressource limitée, ce qui est le cas en particulier pour le sud de la France.

b) Une réforme nécessaire : regroupements et partenariats

La priorité est de permettre le regroupement des associations syndicales pour leur permettre de mutualiser leurs moyens et d'atteindre une taille critique pour investir.

La nécessité d'un regroupement fait l'objet d'une prise de conscience et de diverses initiatives¹¹⁴ :

- un Syndicat intercommunal s'est constitué dans les Bouches du Rhône après dissolution des ASA et reprise de leur patrimoine et de leurs missions,
- parallèlement, la Fédération Départementale des Associations Syndicales du Vaucluse a initié un « schéma départemental d'hydrologie agricole » qui a montré la nécessité de :

¹¹⁴ *Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance.* P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteurtois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 36

- regrouper les structures existantes au sein d'unités viables
- faire de la prospective sur l'évolution des périmètres irrigués
- professionnaliser les personnels
- diversifier les usages de l'eau afin de diversifier les ressources financières des canaux.

Dans le Vaucluse, les acteurs locaux ont entrepris de conforter les associations syndicales autorisées par le regroupement géographique autour des ressources en eau : canal du Sud- Lubéron, canal de Saint Julien, ... Le Conseil Général intervient, de son côté, par des aides à l'union qui se situent entre 150 et 450 euros par hectare et par an et des aides à l'investissement représentant environ un million d'euros par an.

Il en va, de même, dans le Lot avec la création dès 1975 de l'Union des ASA pour l'aménagement agricole et rural du lot qui fédère 36 ASA d'irrigation et 11 ASA polyvalentes. Cela a permis d'investir depuis 1984 environ 40 millions d'euros, dont la moitié dans les réseaux collectifs. L'Union d'ASA est, en outre, considérée, dans le département du Lot, comme un service annexe de la chambre d'agriculture ayant à charge l'ensemble des problèmes d'aménagements fonciers (irrigation, drainage,...) ainsi que les problèmes liés à l'usage de l'eau dans le domaine agricole. Le rôle de cette union modèle, appelée à faire des émules dans d'autres régions de France, est d'assurer le maîtrise d'ouvrage déléguée. Ce rôle est caractérisé par la réalisation de programmes départementaux annuels d'investissements regroupant, en les classant par ordre de priorité, les projets de l'année ¹¹⁵. Les aides des différents bailleurs de fonds et les emprunts sont ensuite regroupés, et les marchés pour le compte des ASA sont passés. Des marchés groupés concernant le matériel d'irrigation de surface et les installations individuelles peuvent également être organisés, ce qui permet de substantielles économies. Le rôle d'une telle union peut s'élargir progressivement pour couvrir de nouveaux domaines comme la prise en charge de toute la partie administrative de la gestion des ASA. L'Union regroupe également les expériences des différentes ASA en ce qui concerne la gestion technique des installations et peut donc efficacement apporter des conseils. Une part importante de cet appui technique peut ainsi consister à étudier les différents contrats de fourniture d'électricité et de permettre leur optimisation.

Les outils juridiques issus de la loi du 16 juin 1865 sont incomplets puisque la fusion des Associations Syndicales Autorisées n'est pas possible ¹¹⁶, les textes prévoyant seulement leur union, ce qui laisse subsister les structures de base et ne facilite pas la gestion.

Cependant, il ne faut pas attendre plus longtemps pour inciter les associations syndicales autorisées, forcées et libres d'irrigation à se regrouper en cherchant la forme juridique la plus appropriée, sans différer, non plus, une mise en commun de leurs

¹¹⁵ mais, dans ce cas, il est nécessaire de respecter les principes de publicité et de mise ne concurrence pour l'ensemble des travaux conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, *Département de la Vendée*.

¹¹⁶ voir développement sur les statuts des Associations Syndicales Autorisées en première partie

moyens techniques et administratifs. Il convient aussi de veiller à intégrer directement ou indirectement, par l'intermédiaire des communes par exemple, tous les usagers, y compris non agricoles, qui bénéficient des services rendus par les canaux. C'est pourquoi, à notre sens, la forme la plus appropriée de regroupement est la constitution de syndicats mixtes.

L'Etat confronté à une baisse de ses moyens d'actions s'appuie de plus en plus sur les collectivités locales avec la création d'organismes publics ou parapublics (Syndicats mixtes, Société d'Aménagement Régional,...) auxquels il confie par divers moyens de droit (concession, convention,...) la responsabilité d'exécuter les actions au niveau des territoires. Cette démarche de large délégation des tâches d'exécution à des organismes au sein desquels les départements et les communes sont étroitement impliqués ne cesse de se développer. Toutefois, le succès de cette démarche repose sur trois exigences :

- les missions déléguées doivent être clairement définies et limitées
- les organismes bénéficiaires doivent rendre compte avec précision de leurs actions
- l'Etat doit exercer réellement le pouvoir de contrôle dont il dispose

Par ailleurs, la relance de la décentralisation pourrait conduire les Régions à exercer un rôle plus important dans le domaine de l'énergie et de la gestion de l'eau. Ainsi, dans certaines hypothèses, la Région pourrait se voir attribuer de nouvelles compétences : pouvoir de planification écologique, pouvoir d'attribution de droits de l'eau, pouvoir d'autorisation d'ouvrages et de travaux dans le lit mineur des rivières. Les Départements et les Communes et leurs groupements assureraient, de leur côté, des fonctions de proximité.

En outre, les structures appelées à émerger en vue d'associer au maximum les différents acteurs de l'eau au niveau du territoire pourraient se voir confier des objets élargis. Ceux ci pourraient notamment assurer la gestion pour le compte de l'Etat le domaine public fluvial (sous forme de concession) et le domaine privé (sous la forme d'un mandat de gestion). Cette sous-traitance se justifie par l'incapacité de l'Etat à gérer lui même son patrimoine. En terme d'actions, il s'agit d'organiser l'occupation du domaine public, de percevoir les éventuels loyers et fortages et d'alerter les Autorités chargées du pouvoir de police pour faire cesser les activités ou occupations abusives. Il s'agit également d'assurer le bon écoulement des eaux dans le lit mineur en prenant en charge la gestion des ouvrages et en surveillant leur entretien.

De même, ces structures pourraient être chargées de réaliser pour le compte de l'Etat la surveillance du milieu naturel. En continuité avec ses actions passées, la structure refondue pourrait très utilement participer à la conception des documents de planification (documents d'objectif de Natura 2000, contrat de rivière, ...) et contribuer à leur mise en œuvre. On note d'ailleurs qu'en ce qui concerne la procédure Natura 2000, la démarche est bien avancée en ce sens. La garantie de cohérence entre les préconisations du contrat de rivière et le futur document d'objectifs est nécessaire et sera assurée si la structure bénéficiaire de la concession est désignée comme opérateur de ce document d'objectifs Natura 2000.

Enfin, ces structures pourraient assurer pour le compte des collectivités territoriales la

maîtrise d'ouvrage déléguée des endiguements et des canaux. Ceci suppose que préalablement les associations syndicales autorisées et forcées aujourd'hui propriétaires des digues et canaux, mais dans l'incapacité d'en assurer l'entretien, transfèrent leur patrimoine aux communes sur le territoire desquelles les ouvrages sont implantés. Les associations chargées de lutter contre les inondations sont fortement favorables en raison des responsabilités qu'elles assument et des risques qu'elles encourent. Une telle opération permettrait de responsabiliser au maximum les communes et d'avoir une vision globale des ouvrages d'irrigation et de protection contre les inondations sur l'ensemble d'un système aquifère et de laisser aux communes la responsabilité de la protection des riverains.

Aussi, et afin de répondre au maximum des exigences que nous venons d'énoncer, les organismes publics à constituer pourraient être aménagés soit sous la forme d'Etablissements Publics Administratifs, soit sous la forme de Syndicats Mixtes, avec une préférence pour cette dernière hypothèse.

Le statut d'Etablissement Public, au sens de l'article L 213-10 du Code de l'Environnement présente l'avantage d'ouvrir la possibilité de créer à son profit des redevances pour services rendus, conformément aux dispositions de l'article L 213-12 du Code de l'Environnement. Toutefois, cette possibilité est douteuse car les difficultés pour créer des établissements de ce genre sont nombreuses et les lourdeurs inhérentes à leur gestion sont nombreuses (contrôles financiers à priori).

C'est pourquoi, le statut de Syndicat Mixte paraît est la meilleure solution, car elle permet en outre d'associer véritablement l'ensemble des structures publiques locales.

Le financement de telles structures ne reposerait plus sur la seule contribution des propriétaires associés, mais serait composé, outre leurs participations, des moyens de l'Etat et des Collectivités riveraines. Cela permettrait donc de conforter l'assise financière des organismes de gestion des canaux.

Enfin, dans certains cas que nous avons abordé précédemment, une réforme institutionnelle, encore timide, a débuté. Le Conseil Syndical de Gignac, par exemple, a pris l'initiative d'intégrer dans son sein un représentant des urbains avec voix consultative mais non décisionnelle car il n'avait pas recueilli assez de suffrages en assemblée. L'ASA travaille, par ailleurs, en étroite collaboration avec les services municipaux pour une planification conjointe des raccordements d'eau potable et d'eau brute pour les nouveaux lotissements.

En ce qui concerne l'association syndicale autorisée de Thuir, constatant après 63 ans de dysfonctionnement la dégradation de l'ouvrage de prise mais aussi les dérives de l'allocation de l'eau tout au long du canal, les Syndics ont exhumé les règlements initiaux et proposent une réhabilitation du canal, une actualisation des listes des usagers et de leurs titres, une contribution partagée aux investissements selon des modalités propres à chaque usage. Sur les secteurs entièrement urbanisés où l'accès à l'eau n'a pas été modernisé, les propriétaires ne payent plus de redevance à l'association syndicale du canal de Thuir quand ils n'utilisent plus le réseau. Les mairies se sont substituées à eux en payant pour la contribution du réseau de « canalettes » à l'évacuation des eaux pluviales, pour un montant équivalent aux redevances perdues.

c) La nécessité de moderniser le réseau

En terme d'hectares souscrits, les jardins sont encore très minoritaires mais ils contribuent plus que proportionnellement aux recettes. Or rurbains et agriculteurs n'ont pas besoin des mêmes pressions et des mêmes modes de distribution en eau. Cela implique donc une modernisation du réseau si on souhaite pouvoir intégrer les nouveaux arrivants et ainsi générer de nouvelles recettes.

Par ailleurs, une modernisation du réseau permettrait d'économiser une quantité importante d'eau et donc de remédier aux critiques qui se font souvent jour contre l'irrigation en la taxant de sur-consommatrice.

Avant les années 1960, l'irrigation gravitaire était la seule méthode pratiquée, avec des consommations de l'ordre de 15 000 à 20 000 mètres cubes par hectare et par an. Depuis, d'autres modes se sont développés : l'irrigation par aspersion dont la consommation est de l'ordre de 3 à 5 000 mètres cubes par hectare et par an au maximum, et plus récemment l'irrigation localisée, appelée aussi goutte à goutte, avec une consommation de 2 à 3 000 mètres cube par hectare et par an.

Ces derniers modes d'irrigation permettent, en outre, des économies de main d'œuvre par l'automatisation et de mieux ajuster les quantités d'eau aux besoins effectifs des plantes.

Cependant, la modernisation des réseaux d'irrigation a un coût important pour l'agriculteur. Pour le réseau gravitaire, le coût d'irrigation est compris entre 70 et 200 euros par hectare et par an, alors que de son côté, un réseau sous pression coûte entre 300 et 600 euros par hectare et par an. La différence de coût est due essentiellement à la part des nouveaux investissements à amortir par l'agriculteur.

Les coûts d'investissement sont supérieurs pour équiper les zones périurbaines que pour les zones agricoles, en particulier pour passer à un réseau basse pression. En 1997, par exemple, la modernisation d'une portion du canal de Gignac s'est chiffré à environ 457 euros par terrains raccordés pour l'association syndicale, auquel il faut rajouter autant que la commune a pris à sa charge. Mais, dans la plupart des cas ce coût est entièrement supporté par l'association syndicale qui en plus ne le facture généralement pas aux propriétaires¹¹⁷.

Par ailleurs, avec l'informatisation du système, le coût de gestion des dossiers (convocations aux assemblées, facturations,...) est identique pour chaque abonné, quels que soit la surface et le nombre de parcelles souscrites. Proportionnellement à la surface possédée, un urbain induit donc des frais de dossier plus élevés qu'un agriculteur.

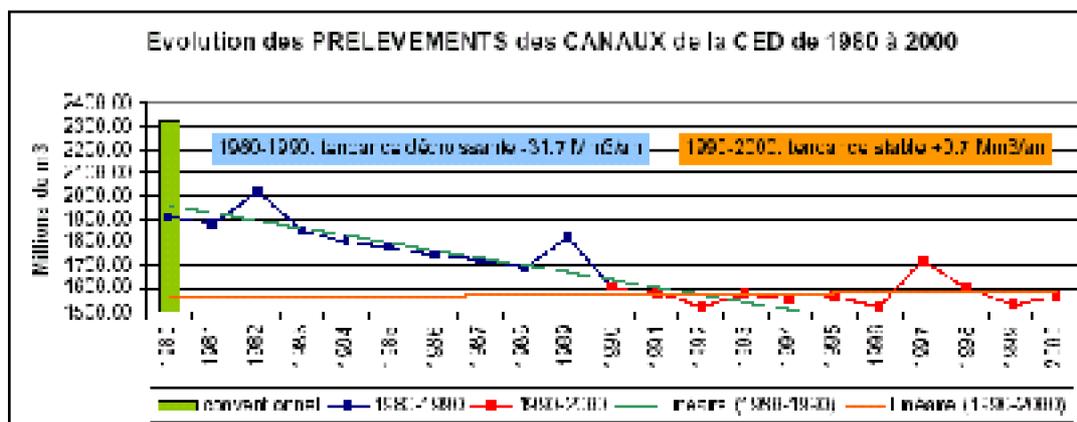
Cela justifie donc en partie, que tout en étant minoritaire en terme d'hectares souscrits, les jardins contribuent plus que proportionnellement aux recettes. Il serait en outre dangereux de conclure que les urbains contribuent au maintien de l'irrigation agricole car dans de nombreuses hypothèses ce n'est pas le cas.

¹¹⁷ *Consommation d'eau des ménages en présence d'un réseau de distribution d'eau brute, le cas de la commune de Gignac*, M. Montginoul, YL. De Lajonquière, P. Garin, Cemagref et ENGEES, janvier 2003, 28 pages, p. 15

Seconde Partie : Un réaménagement du fonctionnement des Associations Syndicales rendu nécessaire par la prise en compte de la totalité de la « valeur ajoutée » procurée

Il n'en reste pas moins que les efforts de modernisation entrepris par certaines associations syndicales d'irrigation doivent être encouragés et étendus. D'importantes économies d'eau sont alors possibles.

Le cas des canaux de la Durance est ici symptomatique d'une évolution plus ou moins rapide qui se fait jour.



Il met en lumière les économies réalisées progressivement par l'ensemble des irrigants de la Basse Durance.

Deux périodes sont distinguables :

- de 1981 à 1990, une décroissance régulière des prélèvements, de l'ordre de 30 millions de mètres cubes par an.
- Depuis 1991, une consommation sensiblement stable, qui représente une économie de 20 % par rapport à la situation initiale.

Ces économies sont le résultat de plusieurs actions :

- une modernisation continue des périmètres d'irrigation gravitaire avec la création de sous-ensembles d'irrigation par aspersion ou d'irrigation localisée
- une gestion plus économe des débits, notamment en recherchant une limitation des débits par les canaux en dehors de la période d'irrigation intensive
- l'automatisation des prises de certains canaux.

De nombreux freins existent cependant dans la poursuite de la modernisation. Les économies d'eau réalisées par les agriculteurs dans la gestion des canaux d'irrigation sont pour une large part liées à la modernisation des réseaux réalisée depuis les années 1980, qui a bénéficié de subventions de l'Etat, de l'Agence de l'eau et de la Région à concurrence de 50 à 80 % de son coût.

Cependant, la poursuite de ces actions se heurte à certaines difficultés. Ainsi, depuis le début de la dernière décennie, le secteur des fruits et légumes a connu des crises économiques régulières, réduisant très fortement sa capacité d'investissement dans la modernisation des réseaux. De plus, la mise en pression ne peut se faire que lorsqu'un

groupe suffisamment important d'agriculteurs justifie la réalisation locale d'un réseau sous pression (sauf prélèvement dans la nappe, la ressource en eau est généralement fournie par un canal existant qui doit continuer à assurer un service gravitaire). Il est par ailleurs difficile de modifier un système d'irrigation sur un verger en cours de production, le passage en irrigation localisée nécessitant de replanter les vergers.

De conception ancienne, la majorité des canaux ne comportent qu'un seul moyen de régulation par la vanne de tête, ils ne peuvent donc s'adapter à la demande effective en eau qu'avec un délai important. La mise en place d'une régulation par l'aval suppose de gros investissements pour créer des réserves intermédiaires et mettre en place une distribution à la parcelle par une technique basse pression. Les coûts à l'hectare sont très élevés et peuvent être évalués entre 12 000 et 15 000 euros environ. Il est par conséquent très difficile à amortir pour les agriculteurs et les collectivités.

Ainsi, par exemple, pour moderniser les 10 000 hectares irrigués du foin de Crau, il faudrait que la collectivité investisse près de 75 millions d'euros dans le but de diviser par deux la consommation à l'hectare qui passerait de 20 000 à 10 000 mètres cubes¹¹⁸.

Si la création des canaux d'irrigation a certainement demandé des efforts financiers de cet ordre de grandeur il y a un siècle, le coût d'une modernisation généralisée de ce patrimoine en vue de le transmettre aux générations futures paraît pour le moment totalement disproportionné avec la situation économique actuelle de l'agriculture et la capacité des financeurs publics.

Il n'en reste pas moins que les économies d'eau ont un effet ambivalent sur l'environnement comme nous l'avons vu dans un développement plus haut¹¹⁹, notamment avec les pertes en eau qui permettent d'alimenter la nappe phréatique.

Cependant, les économies d'eau réalisées de manière continue depuis vingt ans par l'agriculture ouvrent aujourd'hui des marges de manœuvre pour l'agriculture ou d'autres usages éventuels.

Dans le contexte réglementaire actuel, les économies d'eau réalisées par les irrigants sont valorisées par une extension des périmètres irrigués sur les zones plus élevées (exemple du canal de Carpentras), par une production énergétique supplémentaire, puisque les décrets de concession stipulent dans la majorité des cas que les volumes non utilisés par l'agriculture seront turbinés, et enfin par une moindre mobilisation de la réserve agricole, entraînant une plus grande sécurité en période d'étiage et susceptible par conséquent d'atténuer la variation du niveau des cours d'eau de prises d'eau, favorisant, par la même, le tourisme.

Il est donc primordial d'accélérer les efforts de modernisation qui privilégient les investissements légers (télégestion, automatisation,...), tout en poursuivant les investissements lourds de conversion des systèmes gravitaires en dispositifs sous

¹¹⁸ *Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance.* P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteurtois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 39

¹¹⁹ voir, la partie sur *le multi-usage de l'eau*, section b) *l'intérêt des collectivités locales*

pression tout en veillant à ne pas perturber le milieu par une modification majeure des restitutions.

Au terme de ces développements, nécessairement partiels, il apparaît que les aménagements hydrauliques ont été conçus il y a plusieurs décennies afin d'assurer de manière pérenne et sécurisée l'irrigation des terres agricoles et dans une moindre mesure la demande locale en électricité et l'apport aux habitants de l'eau potable de qualité. Ces objectifs ont été incontestablement atteints, mais aujourd'hui, force est de reconnaître que ces aménagements ont profondément perturbé le milieu naturel et que trois préoccupations nouvelles, ignorées jusque là, ont vu le jour.

Il s'agit, tout d'abord, de l'équilibre des milieux aquatiques et de la préservation du milieu naturel qui a été gravement perturbé par les aménagements. Cela constitue aussi une aspiration nouvelle de la société et une exigence du développement durable.

Il s'agit, ensuite, du développement des activités touristiques, à fort contenu d'emplois et créateur de valeur ajoutée. Pour la Haute Durance, par exemple, le chiffre d'affaires induit avoisine selon une enquête¹²⁰ 100 à 150 millions d'euros.

Enfin, le développement économique et urbain ainsi que la prévention des risques naturels sont des préoccupations prioritaires.

Ces évolutions sont de mieux en mieux perçues par les Collectivités Locales et s'accompagnent d'une volonté nouvelle de leur part de s'approprier les cours d'eau et leurs aménagements. Cette détermination ne pourra, par ailleurs, que s'amplifier avec le débat sur la décentralisation.

Il est donc nécessaire de passer par une politique globale des réseaux d'irrigation, que l'Etat a d'ores et déjà engagé en certains points comme par exemple en ce qui concerne le réseau de la Durance, et ayant pour objectif essentiel la définition d'un équilibre nouveau entre tous les enjeux en présence, établis ou émergents. Cette redéfinition doit favoriser la préservation de l'essentiel des acquis en matière d'irrigation, de production hydroélectrique et de fourniture d'eau potable. Elle doit aussi encourager la réhabilitation du milieu naturel, en terme de fonctionnements physique et écologique (reconstitution d'un espace de liberté et de diversité écologique), l'obtention d'un haut niveau de sécurité des biens et des personnes et le développement des activités ludiques et touristiques.

Il s'agit donc de rechercher une approche reposant sur un optimum coût/efficacité et d'agir de manière progressive, pragmatique et concertée pour rénover les réseaux et développer leurs utilités.

Dans ce contexte, la réforme des associations syndicales autorisées est nécessaire et doit être engagée au plus vite. L'Etat a d'ailleurs bien conscience des opportunités d'aménagement du territoire offerte par ces structures, et envisage une réforme en profondeur de leurs statuts. En effet, diverses réunions interministérielles ont eu lieu sur

¹²⁰ *Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance.* P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteutrois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages, page 91

ce thème, ce qui c'est traduit par l'adjonction d'un article 8 dans le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à rendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit.

L'exposé des motifs de la loi précise ainsi :

« Les associations syndicales de propriétaires, régies par la loi du 21 juin 1865, obéissent à des règles d'organisation et de fonctionnement archaïques. L'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 8 autorisera le Gouvernement à actualiser, clarifier et simplifier le droit en la matière ; seront ainsi précisées les règles communes aux trois types d'associations, c'est-à-dire les associations syndicales libres (ASL), les associations syndicales autorisées (ASA) et les associations syndicales forcées (ASF), relatives au périmètre syndical, à l'objet de l'association, à la nature juridique, aux servitudes, à l'hypothèque légale, à la publicité foncière, aux conditions d'adhésion de collectivités publiques à ces associations, ainsi que les règles communes aux ASA et ASF (règles budgétaires et comptables, tutelle du préfet, statut du personnel, application du code des marchés publics). Les règles particulières applicables à chacune de ces associations seront également précisées, notamment en ce qui concerne les modalités de constitution, les règles de publicité des statuts et les conditions de transformation et de dissolution ».

Les principaux axes de réformes envisagés ¹²¹ sont de rendre le cadre juridique dans lequel elles agissent plus simple, leur régime financier plus certain et d'adapter leur mode de fonctionnement à l'évolution du paysage institutionnel français et du rôle de l'Etat depuis plus d'un siècle.

¹²¹ Réponse Ministérielle du 22 octobre 2001, n°58926, JO Assemblée Nationale du 22 octobre 2001, p. 6090

Bibliographie

Articles et Ouvrages :

Gleyses G., 2000, Evaluation des surfaces irriguées en France : analyse selon l'origine de la ressource et le mode de distribution. Montpellier, Cemagref, UR irrigation, 16 pages.

Rivières-Honegger A. et Puech C., 2001, Etat des lieux des Associations Syndicales Autorisées en Languedoc-Roussillon, CRPEE-Diren Languedoc-Roussillon, Montpellier, 106 pages

L'eau : usage et gestion, collection Administration territoriale, Guide pratique. Edition Litec, 1998, JL. Gazzaniga, JP. Ouriliac, X. Larrouy-Casrea, 305 pages

Editions du Juris-Classeur, 1999, article Associations Syndicales de Propriétaires, fascicule 140.

Conséquence de la tutelle publique sur les Systèmes d'Information des Associations d'Irrigants en France, Yves Lunet de Lajonquière, Patrice Garin, Sébastien Loubier, Cemargef, UR Irrigation, Montpellier, janvier 2001, 19 pages

J. Plantey et J. Blanc, 1998, La maintenance des ouvrages et équipements dans Traité d'Irrigation, coordination JR. Tiercelin, Lavoisier Tec et Doc. Paris

- Rapport sur la Durance, proposition de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance. Contribution au plan Durance. P. Ballarnd, P. Huet, E. Lafont, JP. Leteurtois, P. Pierron, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, août 2002, 93 pages
- Intégration du multi-usage de l'eau dans les périmètres irrigués méditerranéens, P. Rarin, M. Montginoul, T. Ruf, 13 pages, Cemagref, 2001
- Situation de l'irrigation urbaine et péri-urbaine du canal de Manosque, dans travaux d'étude pour le Schéma d'orientation pour le canal de Manosque, Cemagref, S. Feuillette, P. Gasselin, T. Ruf, P. Garin, 1997, Cemagref, 23 pages.
- Meinzen- Dick R., Valuing the multiple uses of irrigation water. Environnement and production technology division, international food policy, Research Institute, Washington D.C., USA
- Consommation d'eau des ménages en présence d'un réseau de distribution d'eau brute, le cas de la commune de Gignac, M. Montginoul, YL. De Lajonquière, P. Garin, Cemagref et ENGEES, janvier 2003, 28 pages
- Point P., Eléments pour l'évaluation économique des bénéfices du SDAGE du bassin Adour-Garonne. BIPE Conseil, 1995
- H. Tardieu et J. Plantey, Balanced and sustainable water management : the unique experience of the regional development agencies in southern France, ICID Journal, 1999/ 1 issue
- Témoignage d'une gestion de l'eau équilibrée et durable par les sociétés d'aménagement régional du sud de la France, Conférence internationale Eau et Développement durable, CACG, H. Tardieu et J. Plantey, 1998, 7 pages
- Les usages des cours d'eau non domaniaux à l'épreuve de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, X. Larrouy-Castera, 10 pages, 1998
- Circulaire n°4006 du 23 janvier 1970 relative à la déclaration d'utilité publique des travaux comportant la dérivation des eaux d'un cours d'eau non domanial, JO du 26 février 1970
- Guide juridique des associations syndicales d'irrigants, M. Lefèvre, Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône, 2002
- Guide fiscal des associations syndicales d'irrigants, M. Lefèvre, Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône, 2001
- Instruction n°01-018-mo du 9 février 2001 publié au Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique relative au recouvrement des créances des associations syndicales autorisées en cas de procédures collectives, analyse d'un arrêt de la Cour de Cassation du 30 octobre 2000
- Evaluation de la charte départementale pour l'environnement de la Loire, Conseil Général de la Loire, juillet 2001, 55 pages, (www.cg42.fr)
- La valeur de l'eau en agriculture irriguée : une information économique nécessaire pour mieux réguler la gestion de l'eau et des productions agricoles dans un marché ouvert, H. Tardieu, CACG, 14 pages, 1999

Codes :

Code Général des Collectivités Locales

Code de l'expropriation

Code Rural

Sites Internet :

M. Rojo, *Le pont du Gard et l'Aqueduc Romain de Nîmes*,

<http://www.interlog.fr/PdG/presentation.html>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.assembleenationale.fr>

<http://www.senat.fr>

<http://www.asainfo.net>

<http://www.eaurmc.fr>

<http://www.eau-adour-garonne.fr>

Annexes

1 STATUTS TYPES : ASSOCIATIONS SYNDICALES

Modèle de statuts d'association syndicale libre (plus spécialement conçu pour des travaux d'hydraulique agricole)

[1992] Source: Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône, Max Lefevre

La rédaction du projet d'acte d'association ou la révision nécessaire des statuts

Le plan périmétral : lors de la création d'une ASA, il est obligatoirement annexé aux statuts, mais pour les ASA existantes, très souvent, une redéfinition du périmètre s'avère indispensable car au fil des ans un certain laxisme a pu entraîner une sortie "illégal" de certains adhérents de l'ASA. Ce périmètre "gruyère" n'est pas opposable aux tiers. La procédure de redéfinition du périmètre est identique à celle de sa création.1)

Dispositions générales : reprendre systématiquement l'article 2 du décret du 18 décembre 1927.

But de l'entreprise : très large afin de ne pas limiter le domaine d'intervention de l'ASA.

ARTICLES CLES

Article 7 : la représentation de la propriété est trop souvent négligée dans les statuts. L'urbanisation croissante dans un périmètre est une menace latente qui pèse sur leur stabilité. La superficie minimum donnant droit à une voix doit donc être relativement élevée (exemple : 1 ha)

Article 9 : bien préciser les questions réservées à l'Assemblée Générale et ne surtout pas les confondre avec les attributions du syndicat (cf. article 12) et notamment le vote du budget annuel ainsi que les attributions du Directeur : préparation du budget.

Article 17 : répartition des cotisations ; possibilité d'instaurer des pénalités de retard à ne pas négliger (10 %) (cf. paragraphe fiscalité).

Article 18 : en matière de gestion technique des réseaux, cet article est un des plus importants car il permet d'instaurer des servitudes de passage. Il ne faut surtout pas négliger cet article qui malgré l'urbanisation des périmètres facilitera le passage du garde canal ou d'engins d'entretien, et limitera la construction intempestive en bordure du canal ou de filiale (cf. paragraphe Servitudes).

Article 1 : CONSTITUTION DE L'ASSOCIATION SYNDICALE

Sont réunis en association syndicale les propriétaires des terrains compris dans le plan périmétral annexé aux présents statuts, qui donnent leur consentement au présent acte, et dont les noms figurent sur l'état parcellaire qui accompagne ce plan en vue de l'exécution et de l'entretien des travaux suivants :

.....
L'état parcellaire, qui accompagne le plan périmétral des parcelles syndiquées et qui est également annexé aux présents statuts, indique :

- les références cadastrales des parcelles syndiquées ;
- leur surface ;
- le nom et l'adresse du propriétaire.

Est également annexé aux présents statuts un plan définissant la zone d'extension du périmètre syndical dans la perspective de l'agrégation de nouveaux adhérents telle que prévue à l'article 19 ci-après.

Article 2 : DISPOSITIONS GENERALES

L'association est soumise à toutes les règles et conditions édictées par la loi du 21 juin 1865 modifiée ainsi que par le décret du 18 décembre 1927, notamment par l'article 2 dudit décret qui dispose que les obligations découlant de la constitution de l'association sont attachées aux immeubles ou parties d'immeubles engagés et les suivent en quelque main qu'ils passent jusqu'à la dissolution de cette association.

Les associés s'engagent d'ailleurs à informer les acheteurs éventuels des parcelles engagées dans l'association des charges et des droits attachés à ces parcelles. En outre, l'association est soumise aux dispositions spécifiées dans les présents statuts. **Article**

3 : SIEGE ET NOM

Le siège de l'association est fixé à Elle prend le nom de

Article 4 : BUT DE L'ENTREPRISE

L'entreprise a pour but la réalisation, l'entretien et l'exploitation y compris l'exécution des travaux de grosses réparations, d'amélioration ou d'extension qui pourraient ultérieurement être reconnus utiles à l'aménagement.....

Article 5 : BUDGET DE L'ASSOCIATION

L'association établit un budget en recettes et dépenses. Il est pourvu aux dépenses, en ce qui concerne les frais d'établissements, au moyen des cotisations des membres, des emprunts, des subventions de l'Etat, des départements, des communes, des chambres d'agriculture ou de tout autre établissement public ; en ce qui concerne les frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages ainsi que l'intérêt et l'amortissement des emprunts et toutes autres charges sociales, au moyen de cotisations annuelles et de ressources ordinaires. Les cotisations doivent être suffisantes pour permettre, en plus du paiement des dépenses ci-dessus visées, la constitution d'un fonds de réserve destiné à faire face aux travaux de grosses réparations et aux dépenses extraordinaires. Les modalités de calcul des cotisations sont précisées à l'article 17 ci-après.

Article 6 : ORGANES ADMINISTRATIFS

L'association a pour organes administratifs l'assemblée générale, le syndicat et le directeur.

Article 7 : REPRESENTATION DE LA PROPRIETE A L'ASSEMBLEE GENERALE

Le minimum de surface qui donne droit à faire partie de l'assemblée générale est de hectares ares.

Les propriétaires des parcelles ayant chacun une surface inférieure peuvent se réunir pour faire partie de l'association et se faire représenter par un ou plusieurs d'entre eux à raison de un par tranche de hectares ... ares.

Chaque propriétaire a droit à autant de voix qu'il a de fois ... hectares ares engagés, sans que ce nombre de voix puisse dépasser ... ares.

Les propriétaires peuvent se faire représenter par des fondés de pouvoir, sans que le même fondé de pouvoir puisse disposer de plus de ... doivent être eux-même membres de l'association. Toutefois, les fermiers ou locataires métayers ou régisseurs, que les propriétaires auraient régulièrement mandatés, pourront assister aux réunions de l'assemblée générale avec voix délibérative.

Un état nominatif des propriétaires associés avec indication des voix dont il disposent est constamment tenu à jour.

Article 8 : REUNIONS DE L'ASSEMBLEE GENERALE

L'assemblée se réunit chaque année en assemblée générale ordinaire dans le courant du ... semestre. Elle peut être convoquée extraordinairement lorsque le syndicat le juge nécessaire. Le Directeur est également tenu de la convoquer sur demande d'au moins la moitié des membres de l'association.

Les convocations à l'assemblée générale sont adressées par le directeur 15 jours au moins avant la réunion et contiennent indication du jour, de l'heure, du lieu et de l'objet de la séance. L'assemblée générale est valablement constituée lorsque le nombre de voix représentées est au moins égal à la moitié plus une des voix de l'association.

Lorsque cette condition n'est pas remplie, une seconde convocation est faite à 15 jours d'intervalle au moins. L'assemblée délibère alors valablement, quel que soit le nombre de voix représentées. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages. Toutefois, lorsqu'il s'agit de procéder à une élection, la majorité relative est suffisante au 2^{me} tour de scrutin. En cas de partage des voix, sauf si le scrutin est secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame.

Article 9 : QUESTIONS RESERVEES A L'ASSEMBLEE GENERALE

L'assemblée générale nomme les syndics titulaires et suppléants chargés de l'administration de l'association. Elle a le droit de les remplacer avant l'expiration de leur mandat. L'assemblée générale délibère :

1° sur la gestion du syndicat qui doit, à la réunion annuelle, lui rendre compte des opérations accomplies pendant l'année, ainsi que sur la situation financière ;

2° sur la fixation du montant maximum des emprunts qui peuvent être votés par le syndicat et sur les emprunts qui, soit par eux-même, soit réunis aux emprunts non encore remboursés, dépassent ce montant maximum ;

3° sur les propositions de dissolution ou de modification de l'acte d'association. En outre, l'assemblée générale est compétente pour les questions suivantes :

.....

Dans les réunions extraordinaires, l'assemblée générale ne peut délibérer que sur les questions qui lui sont soumises par le syndicat et sont expressément mentionnées dans les convocations. **Article 10 : COMPOSITION DU SYNDICAT**

Le nombre de syndics élus par l'assemblée générale est de titulaires et de suppléants. Les fonctions de syndics durent ans

Le renouvellement des syndics titulaires et des syndics suppléants s'opère comme suit : Les syndics sont rééligibles, ils continuent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. **Article 11 : NOMINATION DU DIRECTEUR**

Les syndics élisent chaque année (ou tous les ... ans) l'un d'eux pour remplir les fonctions de directeur en cas d'absence ou d'empêchement.

Le directeur et le directeur adjoint sont rééligibles.

Ils conservent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

Article 12 : ATTRIBUTION DU SYNDICAT

Le syndicat règle par ses délibérations, les affaires de l'association. Il est chargé notamment de :

faire rédiger les projets, les discuter et statuer sur le mode à suivre pour leur exécution

approuver les marchés et adjudications et veiller à ce que toutes conditions en soient accomplies ;

voter le budget annuel ;

contrôler et vérifier les comptes présentés annuellement par le directeur et par le trésorier de l'association ;

autoriser toutes actions devant les tribunaux.

Le syndicat approuve, sur proposition du directeur, le choix du maître d'œuvre des travaux. Le syndicat peut faire des propositions à l'assemblée générale sur tout ce qu'il croit utile aux intérêts de l'association.

Article 13 : PRESIDENT ET CONVOCATION DU SYNDICAT

Le syndicat se réunit sur convocation du directeur. Il est présidé par lui ou en son absence par le directeur adjoint.

Le directeur est tenu de convoquer les syndics sur la demande des tiers d'entre eux.

Article 14 : DELIBERATIONS DU SYNDICAT

Les délibérations du syndicat sont prises à la majorité des voix des membres présents. Elles sont valables lorsque tous les membres ayant été convoqués par lettres à domicile, plus de la moitié y ont pris part. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Néanmoins, lorsque après deux convocations faites à 5 jours d'intervalle et dûment constatées sur le registre des délibérations, les syndics ne sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la seconde convocation est valable quel que soit le nombre de présents.

Les délibérations du syndicat sont définitives et exécutoires par elles-mêmes, sauf celles portant sur les objets pour lesquels l'approbation de l'assemblée générale est exigée. Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le président. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance. Tous les membres de l'association ont droit de consulter le registre des délibérations.

Article 15 : ATTRIBUTIONS DU DIRECTEUR

Le directeur représente l'association en justice et vis-à-vis des tiers.

Il fait exécuter les décisions du syndicat et exerce une surveillance générale sur les intérêts de l'association et sur les travaux.

Il veille à la conservation des plans, registres et dossiers de l'association qui sont déposés au siège social.

Il tient à jour l'état des parcelles syndiquées en y indiquant en particulier les propriétaires successifs.

Il nomme les agents de l'association et fixe leur rémunération en fonction des décisions budgétaires du syndicat.

Il prépare le budget, présente au syndicat les comptes et est l'ordonnateur des dépenses. Il signe les marchés, approuvés par le syndicat, et procède aux adjudications. Il passe les commandes et exécute les dépenses prévues au budget. Il signe les contrats des emprunts décidés par le syndicat.

Il préside, assisté des syndics désignés par le syndicat et du trésorier de l'association, aux séances d'ouverture de plis après adjudication ou appel d'offres.

Il procède, éventuellement assisté de syndics désignés par le syndicat, à la réception

des travaux. Il peut déléguer au directeur adjoint tout ou partie de ses attributions.

Article 16 : TRESORIER DE L'ASSOCIATION

Les fonctions de trésorier de l'association sont assurées par un membre de l'association, ou par un agent désigné par le syndicat.

Le trésorier est chargé de poursuivre la rentrée des recettes et le recouvrement des cotisations ainsi que de toutes les sommes dues à l'association. Il est chargé du paiement des dépenses acceptées par le directeur.

Article 17 : REPARTITION DES COTISATIONS

Le montant des recettes annuelles prévues au budget de chaque année devra faire face :

1° Aux intérêts et aux annuités d'amortissement des emprunts restants dus.

2° Aux frais généraux annuels d'exploitation, d'entretien et de fonctionnement des ouvrages de l'association.

3° Aux frais de fonctionnement et d'administration générale de l'association.

4° Au déficit éventuel des exercices antérieurs.

5° A la constitution éventuelle de réserves destinées à faire face aux éventuels retards dans le recouvrement des cotisations dues par les adhérents, aux grosses réparations et au renouvellement des équipements.

Les bases de répartition de ces sommes sont fixées par le syndicat et correspondront à l'intérêt que chaque propriété doit trouver à l'exécution des travaux.

Par ailleurs, le syndicat pourra décider d'instaurer des pénalités de retard à l'encontre des adhérents qui paieraient les sommes dues avec retard.

Article 18 : CHARGES ET CONTRAINTES SUPPORTEES PAR LES ASSOCIES

Tout adhérent doit supporter les contraintes résultant des travaux et ouvrages de l'association, notamment :

le passage sur les chemins existants,

l'appui des ouvrages collectifs,

le passage des canaux, aqueducs ou canalisations souterraines pour l'irrigation ou l'assainissement par

lorsque l'importance des ouvrages prévus justifie une acquisition foncière, l'association syndicale est tenue d'acheter les terrains nécessaires.

Article 19 : AGREGATION DE NOUVEAUX ADHERENTS

Les associés donnent leur accord à l'adhésion volontaire des propriétaires dont les parcelles faisant l'objet de cette adhésion sont comprises dans la zone d'extension du périmètre syndical telle que définie dans le plan mentionné au troisième alinéa de l'article premier des présents statuts. Dans les autres cas, l'agrégation requiert l'accord écrit de chacun des associés ; les documents visés à l'article premier sont modifiés en conséquence.

Dans tous les cas le syndicat fixe les conditions de l'agrégation.

Article 20 : DISSOLUTION DE L'ASSOCIATION

L'association ne peut se dissoudre avant d'avoir acquitté toutes les dettes. La dissolution sera en outre subordonnée aux conditions suivantes :

elle devra être prononcée après délibération de l'assemblée générale par le consentement unanime constaté par acte écrit de tous les associés connus à la date de l'assemblée générale, sans préjudice des dispositions légales en matière d'absence et d'incapacité,

l'acte écrit fixera également la dévolution de l'actif syndical et des ouvrages collectifs.

Article 21 : CONVERSION DE L'ASSOCIATION SYNDICALE LIBRE EN ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISÉE

En cas de conversion de l'association syndicale libre régie par les présents statuts en association syndicale autorisée, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, les associés donnent leur accord aux modifications devant en découler pour les dispositions ci-dessus et figurant en annexe des présents statuts.

2 Loi du 21 juin 1865

Loi relative aux associations syndicales

TITRE Ier : DES ASSOCIATIONS SYNDICALES.

Article 1

Modifié par Loi 2001-602 2001-07-09 art. 31, art. 43 JORF 11 juillet 2001.

Peuvent être l'objet d'une association syndicale entre propriétaires intéressés l'exécution et l'entretien des travaux :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables et non navigables, les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues, les avalanches, les chutes de rochers ou de blocs, les glissements de terrains, les manifestations volcaniques ;

1° bis Destinées à prévenir la pollution des eaux ;

1° ter Destinées à la réalimentation de nappes d'eau souterraines ;

1° quater De défense et de lutte contre les termites ;

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

3° De dessèchement des marais ;

4° Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ;

5° D'assainissement des terres humides et insalubres ;

6° D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux ;

7° D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage des voies publiques, et de toute amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux ;

8° D'irrigation et de colmatage ;

9° De drainage ;

9° bis D'aménagement des sols après exploitation de carrières et en vue de l'exploitation coordonnée des carrières telle qu'elle est prévue à l'article L. 109-1 du code minier.

10° De chemins d'exploitation, notamment forestiers ;

11° De toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif, notamment d'aménage d'eau pour les besoins domestiques, de dessalage des terres, d'emploi d'eaux usées, de reboisements ;

12° De construction de voies mères d'embranchements particuliers, d'installation de câbles porteurs et autres moyens de transport, d'utilisation de l'énergie électrique ;

13° De défense et de lutte contre la grêle et la gelée ;

14° D'assainissement destiné à la suppression des gîtes à moustiques ;

15° De protection des peuplements forestiers contre les dégâts de gibier. Dans ce cas, les statuts de l'association syndicale prévoient les modalités selon lesquelles celle-ci représente ses adhérents auprès de l'autorité administrative compétente en matière d'attribution du plan de chasse ainsi qu'auprès des fédérations départementales des chasseurs.

Article 2

Les associations syndicales sont libres ou autorisées.

Article 3

Elles peuvent ester en justice, par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer.

Article 4

Modifié par Loi 1888-12-22 Bulletin des lois, 12e S., B. 1216, n° 20183.

L'adhésion à une association syndicale est valablement donnée par les tuteurs, par les envoyés en possession provisoire et par tout représentant légal pour les biens des mineurs, des interdits, des absents et autres incapables, après autorisation du tribunal de la situation des biens, donnée sur simple requête en la chambre du conseil, le ministère public entendu. Cette disposition est applicable aux immeubles dotaux et aux majorats.

Pourront adhérer à une association syndicale, les préfets pour les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général ; les maires et administrateurs pour les biens des communes ou des établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration ; pour les biens de l'Etat, le ministre des finances.

TITRE II : DES ASSOCIATIONS SYNDICALES LIBRES.

Article 5

Les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration.

Le consentement unanime des associés doit être constaté par écrit .

L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise ; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs et syndics ; il détermine les voies et moyens pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations.

Article 6

Un extrait de l'acte d'association devra, dans le délai d'un mois à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. Il sera, en outre, transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture .

Article 7

A défaut de publication dans un journal d'annonces légales, l'association ne jouira pas du bénéfice de l'article 3. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés.

Article 8

Les associations syndicales libres peuvent être converties en associations autorisées par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale, conformément à l'article 12 ci-après, sauf les dispositions contraires qui pourraient résulter de l'acte d'association.

Elles jouissent, dès lors, des avantages accordés à ces associations par les articles 15, 16, 17, 18 et 19.

TITRE III : DES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISEES.

Article 9

Modifié par Décret-loi 1926-12-21 art. 2 JORF 24 décembre 1926.

Les propriétaires intéressés aux travaux spécifiés à l'article 1er pourront être réunis par un arrêté préfectoral en associations syndicales autorisées, soit sur la demande d'un ou plusieurs d'entre eux, soit sur l'initiative du maire, du préfet ou du sous-préfet.

Dans les cas prévus par les n°s 6 et suivants, aucun travail ne pourra être entrepris que sur l'autorisation du préfet. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'après paiement préalable des indemnités de délaissement et d'expropriation, et que si les membres de l'association syndicale autorisée ont garanti le paiement des travaux, des fournitures et indemnités pour dommages, au moyen de sûretés acceptées par les parties intéressées ou déterminées, en cas de désaccord, par le tribunal civil.

En cas d'insolvabilité de l'association syndicale, les tiers qui ont éprouvé un dommage par suite de l'exécution des travaux ont un recours contre la commune, contre le département ou contre l'Etat, si la commune, le département ou l'Etat est intéressé aux

travaux et en a profité.

Article 10

Le préfet soumet à une enquête administrative dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique les plans, avant-projets et devis des travaux ainsi que le projet d'association. Le plan indique le périmètre des terrains intéressés et est accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle.

Le projet d'association spécifie le but de l'entreprise et détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense.

Article 11

Modifié par Décret-loi 1926-12-21, art. 3 JORF 24 décembre 1926.

L'arrêté préfectoral ordonnant l'enquête porte également convocation en assemblée générale des propriétaires qui sont présumés devoir profiter des travaux. Il fixe la date, l'heure, ainsi que le lieu de la réunion et nomme le président de cette assemblée sans être tenu de le choisir parmi ses membres.

Dans le cas où la commune ne figure pas parmi les propriétaires présumés intéressés, le maire, sur l'initiative de qui l'association a été constituée, a néanmoins entrée à l'assemblée générale, mais avec voix consultative seulement.

Le même droit appartient au préfet si l'Etat ou le département ne figure pas parmi les propriétaires présumés intéressés. Le préfet et le maire peuvent se faire représenter à l'assemblée générale.

Un procès-verbal constate la présence des intéressés et le résultat de la délibération. Il est signé par les membres présents et mentionne l'adhésion ou le refus d'adhésion de ceux qui ne savent pas signer.

Les propriétaires intéressés qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition par écrit avant la réunion de l'assemblée générale ou par un vote à cette assemblée, seront considérés comme ayant adhéré à l'association.

L'acte contenant le consentement ou le refus d'adhésion par écrit de ceux qui l'ont envoyé dans cette forme est mentionné au procès-verbal et y demeure annexé.

Le procès-verbal est transmis au préfet.

Article 12

Modifié par Loi 64-1246 1964-12-16 art. 8 II JORF 18 Décembre 1964.

Pour les travaux spécifiés aux n°s 1, 1 bis, 1 ter, 2, 3, 4, 5, 8 à 11 et 14 de l'article 1er, si la majorité des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie, ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'association.

Pour les travaux spécifiés aux n°s 6, 7 et 12 du même article, le préfet ne pourra autoriser l'association qu'au cas d'adhésion des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie, ou des deux tiers des intéressés représentant plus des trois quarts de la superficie.

Un extrait de l'acte des associations et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation et, en cas de refus, les arrêtés du préfet sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture.

Pour les travaux spécifiés dans les paragraphes 6 et 7 de l'article 1er, l'autorisation du préfet devra être précédée d'un avis conforme du conseil municipal si les travaux intéressent la commune ; du conseil général si les travaux intéressent le département ; et de ces deux assemblées si les travaux intéressent à la fois la commune et le département.

Article 13

Modifié par Décret-loi 1926-12-21 1926 art. 5 JORF 24 décembre 1926.

Les propriétaires intéressés et les tiers peuvent déférer cet arrêté au ministre compétent dans le délai d'un mois, à partir de l'affiche.

Le recours est déposé à la préfecture, et transmis, avec le dossier, au ministre, dans le délai de quinze jours.

Il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Article 14

Modifié par Décret-loi 1926-12-21 1926, art. 4 jorf 24 décembre 1926.

S'il s'agit des travaux spécifiés aux n°s 3 et suivants de l'article 1er, les propriétaires qui n'auront pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai d'un mois ci-dessus déterminé, déclarer à la préfecture qu'ils entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre. Il leur sera donné récépissé de la déclaration. L'indemnité à la charge de l'association sera fixée conformément à la loi du 3 mai 1841 pour les travaux spécifiés aux n°s 6 et 7 de l'article 1er et conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 pour les travaux énumérés aux n°s 4, 5, 8 et suivants.

Si les biens de mineurs, d'interdits, d'absents ou autres incapables sont compris dans le périmètre, les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession et tous représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal donnée sur requête en chambre du conseil, le ministère public entendu, déclarer qu'ils entendent délaisser lesdits biens.

Le tribunal ordonne les mesures de conservation. Ces dispositions sont applicables aux immeubles dotaux. Les préfets pourront, dans le même cas, délaisser les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général ; les maires ou administrateurs pourront délaisser les biens des communes et des établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration ; le ministre des finances peut délaisser les biens de l'Etat.

Article 15

Les taxes ou cotisations sont recouvrées sur les rôles dressés par le syndicat chargé de l'administration de l'association, approuvés, s'il y a lieu, et rendus exécutoires par le préfet.

Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes.

Article 16

Les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il est procédé à l'apurement des comptes de l'association selon les règles établies pour les comptes des receveurs municipaux.

Article 17

Nul propriétaire compris dans l'association ne pourra, après le délai de quatre mois à partir de la notification du premier rôle des taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association.

TITRE III : DES ASSOCIATIONS SYNDICALES AUTORISEES.

Article 18

Abrogé par Ordonnance 58-997 1958-10-23 art. 56 jorf 24 octobre 1958.

Article 19

Modifié par Décret-loi 1926-12-21 1926 art. 7 JORF 24 décembre 1926.

Lorsqu'il y a lieu à l'établissement de servitudes, conformément aux lois, au profit d'associations syndicales, les contestations sont jugées suivant les dispositions de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854.

Les associations syndicales bénéficient des servitudes instituées par les lois des 29 avril 1945, 11 juillet 1847 et 10 juin 1854.

TITRE IV : DE LA REPRESENTATION DE LA PROPRIETE DANS LES ASSEMBLEES GENERALES ET DES SYNDICS.

Article 20

L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale.

Les propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé peuvent se réunir pour se faire représenter à l'assemblée générale par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies.

L'acte d'association détermine le maximum de voix attribué à un même propriétaire, ainsi que le nombre de voix attaché à chaque usine, d'après son importance, et le maximum de voix attribué aux usiniers réunis.

Article 21

Le nombre des syndics, leur répartition, s'il y a lieu, entre diverses catégories d'intéressés, et la durée de leurs fonctions seront déterminés par l'acte constitutif de l'association.

Article 22

Les syndics sont élus par l'assemblée générale parmi les intéressés.

Lorsque les syndics doivent être pris dans diverses catégories, la liste d'éligibilité est divisée en sections correspondant à ces diverses catégories.

Les syndics seront nommés par le préfet dans le cas où l'assemblée générale, après deux convocations, ne se serait pas réunie ou n'aurait pas procédé à l'élection des syndics.

Article 23

Modifié par Décret 1926-12-21 art. 8 JORF 24 décembre 1926.

Lorsque, sur la demande du syndicat, il lui est accordé une subvention par l'Etat, par le département, par une commune, par une chambre de commerce ou par tout autre établissement public, cette subvention donne droit à la nomination, suivant le cas, par le préfet, par la commission départementale, par le conseil municipal, par la chambre de commerce ou par le comité ou le conseil d'administration de l'établissement public, d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise.

Article 24

Les syndics élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de directeur et, s'il y a lieu, un adjoint qui remplace le directeur en cas d'absence ou d'empêchement.

Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles.

TITRE V : DISPOSITIONS GENERALES.

Article 25

Modifié par Loi 64-1246 1964-12-16 art. 8 II JORF 18 décembre 1964.

A défaut, par une association, d'entreprendre les travaux en vue desquels elle aura été autorisée, le préfet rapportera, s'il y a lieu, et après mise en demeure, l'arrêté d'autorisation.

Il sera statué par un décret rendu en Conseil d'Etat, si l'autorisation a été accordée en cette forme.

Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure, pourra faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences.

Lorsque les travaux ont été exécutés avec le concours financier de l'Etat, le préfet est investi des mêmes pouvoirs en vue d'assurer leur continuation, leur entretien régulier et leur conservation en bon état.

Lorsqu'une association aura cessé toute activité depuis cinq ans au moins, le préfet pourra prononcer la dissolution par arrêté motivé si le maintien de l'association est de nature à gêner l'exécution, l'exploitation ou l'entretien de travaux visés aux 1, 1 bis, 2, 3, 4, 5, 8 à 11 et 14 de l'article 1er.

Article 25-1

Créé par Loi 95-101 1994-02-02 art. 24 JORF 3 février 1995.

Dans le cas d'interruption ou de défaut d'entretien par une association syndicale des travaux prévus au 1° de l'article 1er de la présente loi, lorsqu'une des collectivités territoriales mentionnées à l'article 31 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau prend l'engagement d'exécuter ceux-ci, le préfet peut, sur demande de cette collectivité, prononcer, par arrêté motivé, la dissolution de l'association syndicale s'il estime que le maintien de cette dernière serait susceptible de gêner l'exécution ou l'entretien desdits travaux.

Les ouvrages ou travaux détenus par l'association syndicale sont transférés sans préjudice des droits des tiers à la collectivité locale qui en assure la charge dans les conditions fixées à l'article L. 151-40 du code rural.

Ces dispositions sont applicables aux associations syndicales créées antérieurement à la présente loi.

Article 26

Modifié par Loi 73-596 1973-07-04 art 1er JORF 5 juillet 1973.

Les lois du 16 septembre 1807 et du 8 avril 1898 continueront à recevoir leur exécution, à défaut de formation d'associations syndicales libres ou autorisées, lorsqu'il s'agira de travaux spécifiés aux n° 1, 2 et 3 de l'article 1er de la présente loi.

Toutefois, il sera statué à l'avenir par le conseil de préfecture interdépartemental sur les contestations qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, devaient être jugées par une commission spéciale.

En ce qui concerne la perception des taxes, l'expropriation et l'établissement de servitudes, il sera procédé conformément aux articles 15, 18 et 19 de la présente loi.

Lorsque l'association syndicale n'aura pu être formée, il sera statué, s'il y a lieu, par un arrêté préfectoral qui règlera le mode d'exécution des travaux, déterminera la zone dans laquelle les propriétaires intéressés peuvent être appelés à y contribuer et arrêtera, s'il est nécessaire, les bases générales de la répartition des dépenses d'après le degré d'intérêt de chacun à l'exécution des travaux.

Cet arrêté préfectoral peut faire l'objet de recours institué par l'article 13 de la loi du 21 juin 1865 modifié par le décret du 21 décembre 1926.

Les statuts des associations constituées en vertu des lois des 12 et 20 août 1790, 14 floréal an XI, 16 septembre 1807 et 8 avril 1898 peuvent être modifiés par arrêté préfectoral sans qu'il soit nécessaire de tenter au préalable la formation d'une association syndicale dans les conditions prévues par la présente loi.

Article 27

Modifié par Loi 73-596 1973-07-14 art. 1er JORF 5 juillet 1973.

Lorsque l'exécution et l'entretien des travaux prévus à l'article 1er présentent un intérêt commun pour plusieurs associations syndicales, soit autorisées, soit constituées d'office, ces diverses associations peuvent constituer entre elles avec l'autorisation de l'administration une union en vue de la gestion de l'entreprise.

Article 28

Modifié par Loi 73-596 1973-07-05 art. 2 JORF 5 juillet 1973.

L'union des associations intéressées peut être constituée, nonobstant l'absence de consentement unanime de ces associations, lorsqu'elle paraît nécessaire à la bonne réalisation des travaux visés à l'alinéa 1° et, en ce qui concerne les cours d'eau non domaniaux, à l'alinéa 2° de l'article 1er de la présente loi.

(2) Les articles 27, 28 et 29 introduits dans la loi modifiée du 21 juin 1865 par les articles 1er et 2 de la loi n° 73-596 du 4 juillet 1973 relative aux unions d'associations syndicales seront applicables à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires nécessaires à l'application de ladite loi (art. 6 de la loi n° 73-596 du 4 juillet 1973).*

Article 29

Modifié par Loi 73-596 1973-07-04 art. 2 jorf 5 juillet 1973.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les dispositions nécessaires pour l'exécution de la présente loi.

(2) Les articles 27, 28 et 29 introduits dans la loi modifiée du 21 juin 1865 par les articles 1er et 2 de la loi n° 73-596 du 4 juillet 1973 relative aux unions d'associations syndicales seront applicables à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires nécessaires à l'application de ladite loi (art. 6 de la loi n° 73-596 du 4 juillet 1973).*

3 Situation comparée des canaux de Thuir, Gignac et Manosque

| Caractéristiques | Canal de Thor | Canal de Grèze | Canal de Varèsque |
|------------------------------------|--|---|---|
| Création | | | |
| - Origine | Construction au XIX ^e siècle pour un multi-usages (agriculture, eau domestique, ...) | Construction au XIX ^e siècle à l'initiative de l'Etat pour la production agricole | Construction à la fin du XVIII ^e et début XIX ^e siècles à l'initiative de l'Etat pour l'agriculture et les jardins ouvriers |
| - Type d'association | Canal royal puis communautaire - puis après la révolution l'association - privatisation du canal au début du XIX ^e puis l'adhésion de nombreux ASA au XIX ^e | Association syndicale agricole | Association syndicale créée en 1894, gérée par l'administration et les agriculteurs, possible de dire par le terme de « canal de Varèsque Affilié » de canal à la Société du canal de Grèze depuis 1978 |
| - Modalités techniques | Principe thermique - 1 vers | Principe thermique - 1 vers | Principe thermique avec un réservoir de 17 vers, jusqu'à 6000 mètres d'Etat |
| - Statut et importance des litiges | Conflits sociaux, rôle au sein de plusieurs syndicats, fait partie des litiges entre plusieurs syndicats n'ayant pas de statut écrit | Conflits sur le usage de la ressource communale | Conflits généralisés (eau d'Etat, impôts, refus de reconnaître le statut écrit) |
| - Activités techniques | Possibilité de service spécialisé pour les usages particuliers et de recensement des parcelles toutes années (entretien communautaire de substitution) | Voie consultative pour les litiges, litiges entre les services communaux | Association pour un statut écrit |
| Caractéristiques techniques | Don d'eau : 1,8 m ³ /s. Prélevement de 1,7 m ³ /s. Seuil de distribution mixte (agriculture et base pour les usages) 0,70 m ³ /s. Irrigables (1,20) pour 1800 parcelles | Don d'eau : 3,5 m ³ /s. Seuil de distribution agricole 2,40 m ³ /s. Irrigables (2,00) pour 8000 parcelles | Seuil de distribution de l'eau brute : première et sous pression pour les arbres et les agriculteurs 0,80 m ³ /s. Seuil de (1,95) pour 600 parcelles |
| Usage | - agricole - urbain - eau domestique | 2312 hectares irrigés | 2919 hectares équipés sur des zones agricoles |
| | 300 hectares irrigés 321 hectares 148 hectares (entre 50 et 100 m ³ consommation) | 300 ha équipés (50 consommation) | 912 hectares équipés sur les terres les agricoles |
| Caractéristiques communes | | | |
| Tarifcation | Tarifcation sur la consommation écrite - sur un volume de distribution de l'eau au profit de la suppression de l'impôt | | |
| Année de reconnaissance statutaire | 1978 | 2005 | 2005 |

4 Règlement du corps des arrosants de Saint-Chamas

DOCUMENT NON COMMUNIQUE : Voir version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Résumé

Présentation des statuts des Associations Syndicales d'Irrigants chargées de la gestion des canaux d'irrigation. Ces associations ont des statuts anciens et rencontrent aujourd'hui de nombreux problèmes de fonctionnement. Cependant de nouveaux usages pour l'eau brute émergent et un renouveau des associations syndicales est envisageable sous réserve d'une modernisation de leurs statuts et d'une adaptation de leurs réseaux.

Mots-clés : Association Syndicale, irrigation, canal, eau, collectivité locale, statut