

ASSEMBLEE DE CORSE

3 EME SESSION EXTRA-ORDINAIRE DE 2019

25 ET 26 JUILLET 2019

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**CADRE D'EXPLOITATION DES EAUX MINERALES
DE LA SOURCE TERRITORIALE D'OREZZA -
APPROBATION DU CHOIX D'UN CONTRAT DE DROIT
PRIVE D'UNE DUREE DE 18 MOIS AVEC
LA SOCIETE NOUVELLE D'EXPLOITATION DES EAUX
MINERALES D'OREZZA (SNEEMO)**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Commission des Finances et de la Fiscalité

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

I. **Analyse de la problématique juridique relative aux modalités de gestion des eaux d'OREZZA : l'évolution du cadre applicable à l'exercice d'une activité industrielle et commerciale d'exploitation et vente d'eau pétillante**

1. **Rappel du contexte : un contrat de concession de service public qui s'achève le 23 août 2019**

1.1. La source, dite « Surgente Suttana », localisée sur la parcelle section A n° 124 de la commune de RAPAGHJU (*Cismonte*), a fait l'objet d'un arrêté ministériel d'autorisation d'exploitation à l'émergence d'une eau minérale le 25 avril 1856 et a été déclarée d'intérêt public le 7 février 1866.

Elle a fait aussi l'objet de l'arrêté préfectoral n° 2013080-0005 du 21 mars 2013 autorisant la Société Nouvelle d'Exploitation des Eaux Minérales d'OREZZA (SNEEMO) à conditionner l'eau minérale naturelle provenant du captage « *Surgente Suttana* » dans l'usine d'embouteillage située sur le territoire de la commune de RAPAGHJU, au lieu-dit « *Acqua Acitosa* ».

En effet, actuellement l'exploitation de la source départementale d'OREZZA est concédée par la Collectivité de Corse propriétaire à la Société Nouvelle d'Exploitation des Eaux d'Orezza (SNEEMO), selon **contrat de concession de service public en date du 18 décembre 1998**.

Pour mémoire, à l'époque, la jurisprudence administrative prévalant en la matière qualifiait de concession de service public les contrats par lesquels l'administration confiait à un tiers l'exploitation des eaux de source (Conseil d'Etat - CE, 28 juin 1918, Société générale thermale ; CE, 25 octobre 1961, Geronimi ; CE, 24 octobre 1969, Département du Puy-de-Dôme, n° 65615), bien que les sources d'eaux minérales des collectivités continuaient d'appartenir au domaine privé (CE, 14 janvier 1998, Epoux Formwald, n° 159220). **Toutefois, les conditions d'exploitation de la source et le cadre juridique applicable retenus en 1998 ont largement évolué.**

La Collectivité de Corse est bien sûr tenue d'inscrire ses choix en matière de mode d'exploitation de la source dont elle est propriétaire dans le nouveau cadre juridique régissant la matière.

1.2. Par délibération en date du 26 juillet 2018, l'Assemblée de Corse a, notamment, approuvé le principe d'une prolongation de la convention d'exploitation des eaux d'OREZZA, dans l'intérêt général, pour une durée d'un an strictement nécessaire à la préparation du futur cadre d'exploitation, et autorisé le Président du Conseil Exécutif

de Corse à signer l'avenant n° 2 correspondant (le 22 août 2018) **fixant le terme définitif de la convention actuelle au 23 août 2019.**

1.3. Dans ce cadre, la Collectivité de Corse (CdC), propriétaire de la source, doit envisager le maintien de sa valorisation et s'est assignée les objectifs suivants :

- Sécurisation juridique du patrimoine (régularisation du foncier, bornage) et de la modalité de gestion adaptée (choix du support juridique idoine, dispositions contractuelles réalistes et adaptées aux besoins et intérêts des parties, volonté d'insérer dans le champ contractuel, dans le respect des règles législatives et réglementaires en vigueur des clauses relatives à l'optimisation des retombées économiques et sociales directes et indirectes au plan local et insulaire et au développement durable) ;
- Optimisation des potentiels économiques et hydrauliques de la source dans le respect de la ressource et des exigences du développement durable et sélection du meilleur projet industriel eu égard aux objectifs ci-dessus énoncés (mise en concurrence préalable) ;
- Garantie de la continuité de l'exploitation et de la source.

1.4. Le calendrier prévisionnel initial prévoyait, en moins d'un an, l'organisation des modalités de sortie du contrat actuel de l'actuel exploitant, les arbitrages sur la modalité de gestion, la préparation et la définition d'un cahier des charges (sur la base d'éléments d'audits et de préconisations techniques en matières d'immobilier et d'équipement industriel) puis d'un règlement de la consultation dans le cadre d'une mise en concurrence préalable à l'attribution.

Le dossier des eaux d'Orezza, eu égard à ses multiples enjeux en termes de développement économique et social, est en effet considéré comme prioritaire par le Conseil Exécutif de Corse, et la volonté unanime du Conseil Exécutif et de l'Assemblée de Corse est de le traiter de façon optimale et sécurisée dans les délais les meilleurs.

Néanmoins, malgré l'engagement total du Conseil Exécutif de Corse et des services de la Collectivité de Corse dans la mise en œuvre des diligences requises, le calendrier initial, qui était certes très contraint, n'a pu être respecté pour des raisons et facteurs échappant à la volonté ou à l'action de la Collectivité de Corse.

Ces diligences et facteurs seront détaillés ci-après.

2. Consultations juridiques : la confirmation claire et réitérée de l'impossibilité d'une gestion publique

2.1. Cinq consultations juridiques ont été établies, avec pour objet principal de sécuriser le choix du support juridique de l'exploitation des eaux d'OREZZA :

- L'étude cabinet CLOIX-MENDES-GIL du 27 juin 2018 ;
- La consultation du cabinet MUSCATELLI-CRETY-MERIDJEN-GIANSILY du 27 juin 2018 sur la nature de la domanialité ;
- La consultation du cabinet MUSCATELLI-CRETY-MERIDJEN-GIANSILY du 11 septembre 2018 sur les alternatives de gestion ;
- La consultation du cabinet MUSCATELLI-CRETY-MERIDJEN-GIANSILY du 20 novembre 2018 sur les hypothèses de gestion publiques et privées et le

- recours à la SEM ou à la SEMOP (suite aux questions de la commission du développement économique et numérique et de l'aménagement du territoire) ;
- La consultation du cabinet MUSCATELLI-CRETY-MERIDJEN-GIANSILY du 20 mai 2019 sur les garanties en termes politiques économiques et sociaux respectivement offertes par un contrat de location gérance et des conventions de droit public.

Maître MUSCATELLI a également été entendu à deux reprises par la Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (CDENATE).

La multiplicité de ces analyses juridiques répond à une volonté de sécuriser au maximum la démarche, ainsi qu'à celle de définir avec le maximum de précision la ou les possibilités juridiques permettant de garantir au mieux l'intérêt général, dans ses diverses déclinaisons, dont la Collectivité de Corse est la garante. Il a été demandé aux avocats consultés de considérer prioritairement la possibilité juridique de modes d'exploitation à dominante publique (régie ; délégation de service public ; contrat administratif, etc...).

Les cinq analyses juridiques diligentées sont arrivées aux conclusions convergentes ci-après présentées.

2.2. La domanialité de la propriété territoriale est bien de nature privée, sauf le tènement de la vasque publique (accessible au public).

En synthèse, le cabinet CLOIX MENDES-GIL, dans sa consultation en date du 27 juin 2018, après avoir exposé la réglementation applicable en la matière, analyse l'application au cas d'espèce :

La vasque et le captage relèvent du domaine public : la fontaine est à disposition directe du public et il y a bien des aménagements spéciaux à travers l'installation de forage et la vasque même.

***En revanche,** [il considère] que les installations permettant le traitement et l'embouteillage de l'eau, ainsi que les parcelles attenantes ne sont pas dédiées à l'usage direct du public ou à un service public.*

En effet, il est clair que ces installations et les bouteilles d'eau issues de l'exploitation ne sont pas tenues à l'usage direct du public. (...)

Au cas présent, la production de bouteilles d'eau a des retombées économiques bénéfiques pour la région et permet par ailleurs de faire la promotion de la Corse au niveau national, voire international.

Cependant, il s'agit d'une activité marchande qui ne présente aucune particularité propre à caractériser un intérêt public. En d'autres termes, aucune sujétion particulière n'est imposée à l'exploitant permettant de caractériser un

intérêt public : les tarifs ne sont pas moins élevés qu'une autre eau minérale, l'exploitation n'est pas soumise à des contraintes environnementales particulières, etc.

Par conséquent, si l'activité d'alimentation de la vasque peut caractériser le service public, il n'en est pas de même de l'activité de traitement et de commercialisation d'eau de source.

Le cabinet d'avocats MUSCATELLI-CRETY-MERIDJEN-GIANSILY, selon consultation du même jour confirme, dans sa conclusion :

A partir du moment où les eaux captées ne sont, pour l'essentiel, pas destinées au libre usage du public ni à l'alimentation en eau de la population, la seule présence de la vasque publique ne permet pas, à mon sens, de caractériser la domanialité publique de la source ;

Ni, par voie de conséquence, celle du tènement foncier sur lequel est exploité la source, exception bien évidemment faite de la vasque publique et de ses dépendances et accessoires.

2.3. Choix du futur mode de gestion : le contrat de location gérance apparaît le mode de gestion le plus approprié au plan juridique

Au terme de son analyse, Maître CLOIX conclut :

Parallèlement, la société doit traiter, commercialiser l'eau de source et réaliser les investissements nécessaires. Cette dernière mission ne présente pas le caractère de service public.

(...), la délégation de service public ne nous paraît pas caractérisée du fait d'un risque d'exploitation limité.

Le marché public et le contrat de concession ne sont pas des modes de gestion appropriés dès lors que l'activité de commercialisation de l'eau de source ne répond pas à un besoin de la Collectivité de Corse.

Le schéma le plus approprié apparaît être la location-gérance compte tenu du fait que :

- Le locataire n'a pas un droit illimité à louer les lieux ;*
- L'exploitation de l'usine est une activité privée ;*
- Il s'agit d'un schéma présentant peu de risque juridique ;*
- Il répond aux contraintes de la Collectivité de Corse.*

En revanche, ce mode de gestion suppose d'imposer au locataire de ne pas capter la totalité de l'eau pour l'usine et de laisser un débit suffisant pour l'alimentation de la vasque.

Pour sa part, Maître MUSCATELLI, qui rejoint l'analyse de Maître CLOIX,

interrogé sur une éventuelle alternative de gestion publique, confirme sa position dans sa consultation du 11 septembre 2018 et conclut :

*Il résulte de ce qui précède que la gestion de la source d'OREZZA dans le cadre d'un service public ne nous paraît pas relever des compétences dévolues à la collectivité de Corse. (...) **De ce fait, doivent à notre sens être exclus non seulement le recours à la délégation de service public, mais également à la SEMOP.***

Plus spécifiquement confirmant l'exclusion définitive d'une hypothèse de gestion publique en régie de l'exploitation par la Collectivité de Corse et la reconnaissance d'un service public rattaché, Maître MUSCATELLI rappelle la jurisprudence constante applicable en la matière :

*Les personnes publiques sont chargées d'assurer **les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies** et bénéficient à cette fin de **prérogatives de puissance publique** ;*

*Qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, **prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence** ;*

*Qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement **agir dans la limite de leurs compétences**, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter de la carence de l'initiative privée.*

Il confirme définitivement sa position dans sa dernière consultation du 20 mai dernier :

Il sera simplement rappelé que le recours à la DSP, à la gestion par une SEMOP ou par une SEM sont (...) à exclure au regard notamment des compétences institutionnelles de la Collectivité de Corse en matière économique.

Tout comme le bail emphytéotique ou une convention de droit public « sui generis », ce dernier cas de figure pouvant présenter un risque avéré de requalification en bail commercial.

Il résulte de ce qui précède, qu'un contrat de droit privé, soit préférentiellement de type contrat de location-gérance, est l'option la plus appropriée à la situation.

Un contrat de location gérance semble présenter de nets avantages, dans la mesure où il garantit aux parties en présence dans le prolongement de l'exploitation réalisée jusqu'à ce jour un maintien de leurs droits (notamment en ce qui concerne leurs patrimoines et activités) et obligations respectifs avec une possibilité de durée maîtrisée (en l'espèce à 18 mois).

II. **Alternatives de court et moyen terme : sur la proximité de la date d'échéance du contrat en cours et la nécessité de déplacer les installations de stockage d'eau implantées sur le terrain privé de l'exploitant actuel**

1. **Trois audits techniques (hydrogéologiques, immobiliers, économiques et financiers) et trois auditions devant la CDENATE : préparation du cahier des charges**

1.1. Trois réunions (les 11 octobre et 12 novembre 2018 et le 21 janvier 2019) ont été organisées devant la Commission du Développement Economique, du Numérique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (CDENATE) chargée de la production d'un rapport relatif aux retombées économiques directes et indirectes souhaitées pour le territoire de la Petite *Castagniccia* (*Orezza, Ampugnani, Alisgiani*) et l'ensemble du territoire insulaire, dans le cadre du futur contrat. La dernière s'est tenue en présence des consultants dédiés à l'élaboration de chaque audit.

1.2. Ces trois consultants ont été sélectionnés par voie de marchés publics pour l'élaboration d'audits, l'assistance à la rédaction des clauses techniques contractuelles et, ultérieurement, l'assistance à l'analyse des offres.

Une consultation a été lancée dès juillet 2018 et les marchés correspondants attribués en novembre.

Il s'agissait, durant cette phase d'audit, pour chaque prestataire, dans son domaine :

- d'expertiser les éléments techniques de la chaîne de production et du bâti (état des lieux et préconisations (prestations d'audit externe et d'expertise des installations d'exploitation de la source des eaux minérales d'Orezza);
- d'analyser les éléments économiques et financiers de l'exploitation actuelle et les perspectives d'évolution (audit financier de l'exploitation de la source d'Orezza et étude de positionnement sur le marché des eaux minérales) ;
- de garantir la pérennité de la ressource en analysant le débit de la source (expertise du forage et étude hydrogéologique de la source des eaux minérales d'Orezza).

Les prestataires ont débuté leurs missions respectives immédiatement et ont livré leurs travaux d'audits finalisés et mis en cohérence entre eux en mai 2019.

1.3. Il ressort de la synthèse de ces trois audits, d'une part que la ressource naturelle en eau et le potentiel d'exploitation économique sont bons, et d'autre part que des travaux sur les bâtiments, plus ou moins urgents (sécurité, mise aux normes ou amélioration), doivent être envisagés.

1.4. Notamment reste à ce jour en suspens la question de **l'implantation des cuves** de traitement de l'eau, nécessaires à l'exploitation, actuellement situées en dehors du périmètre de la propriété territoriale. Les modalités de **réimplantation** de ces dernières ou de l'implantation de nouvelles cuves sur les parcelles appartenant à la Collectivité de Corse doivent être arrêtées avec l'exploitant actuel (propriétaire du terrain d'assise des cuves), afin d'éviter toute rupture de service.

En effet, un premier bornage, contesté par l'exploitante (propriétaire mitoyenne) a positionné trois cuves de traitement de l'eau, **indispensables à l'exécution du service**, et un bâtiment de stockage à l'extérieur du périmètre concédé non clôturé.

De façon à déterminer avec certitude les limites de la propriété territoriale et à garantir la continuité de l'exploitation, le cas échéant, au terme d'une procédure de mise en concurrence, avec un exploitant différent, plusieurs démarches amiables ont été entreprises sans succès. La Collectivité a donc été contrainte à l'introduction d'une action en bornage judiciaire (en juillet 2018) dont la dernière opération d'expertise sur site s'est tenue le 16 mai dernier. L'audience au fond est prévue le 26 septembre prochain.

2. Conséquences

2.1. Compte tenu de l'échéance prochaine de fin de contrat (fixée au 23 août 2019) et de la nécessité de déplacer les cuves, au regard du support juridique proposé (location gérance qui permet une conclusion sans mise en concurrence préalable) et à la circonstance qu'à ce jour le cahier de charges sur les futures modalités contractuelles n'est pas stabilisé, l'option d'un contrat « de transition » s'avère être la seule solution juridiquement et techniquement viable pour assurer prioritairement la continuité de l'exploitation de la source minérale naturelle d'OREZZA, et notamment de préserver les emplois existants.

Il n'est en effet pas possible d'envisager un cahier des charges et un appel à concurrence en l'état de la situation actuelle.

En effet, la Collectivité de Corse, pourtant propriétaire de la source, n'est notamment pas en mesure de maîtriser juridiquement l'ensemble du foncier sur lequel sont actuellement construits des biens indispensables à l'exploitation.

Elle ne peut donc pas, en l'état, garantir à un futur exploitant qui, dans le cadre d'un appel à concurrence, peut très bien ne pas être l'exploitant actuel, la mise à disposition de l'intégralité de l'outil de production.

Un contrat de transition permettant de régulariser cette situation dans les délais les plus brefs apparaît donc indispensable.

Cette période de transition doit permettre de mettre en œuvre, notamment les diligences suivantes :

- Détermination définitive du périmètre de la propriété territoriale et clôture (procédure de bornage judiciaire en cours) ;
- Détermination de l'option technique à privilégier - déplacement des cuves ou installation de nouvelles cuves - sur la base des constats et propositions résultant des audits rendus ;
- Détermination des travaux urgents (notamment de mise en sécurité et mise aux normes) à réaliser par la Collectivité de Corse- sur la base des constats et propositions résultant des audits rendus ;
- Réalisation des travaux correspondants par la Collectivité de Corse (incluant la passation de marchés publics de travaux) dans le respect de l'exploitation en cours ;

- Finalisation du cahier des charges de la future exploitation et élaboration du règlement de la consultation destiné à sélectionner le meilleur projet.

2.2. Ce nouveau contrat qui ne peut être conclu, eu égard aux circonstances, qu'avec l'exploitant actuel, soit la Société Nouvelle d'Exploitation des Eaux Minérales d'OREZZA (SNEEMO), concessionnaire actuel (sous réserve de son accord), à des conditions équivalentes à celles du contrat en cours, intégrera expressément les travaux de déplacement des cuves (à la charge de la Collectivité de Corse) et sa durée de deux ans permettra la réalisation des travaux ainsi que les opérations de sortie du contrat en cours, la finalisation du cahier des charges et du règlement de la consultation à venir ainsi que la future procédure concurrentielle.

2.3. Une absence de contrat à l'arrivée du terme de la concession en cours, le 23 août prochain, aurait des conséquences dommageables, notamment en ce qu'elle pourrait créer des effets de droit ou une situation de fait préjudiciable aux intérêts de la Collectivité de Corse ou à la continuité de l'exploitation.

2.4. Compte tenu de ce qui précède, et afin de permettre à la Collectivité de Corse de faire assurer sans interruption l'exploitation de la source territoriale d'OREZZA par un cocontractant disposant d'un titre conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence actuelle, je vous demande de bien vouloir m'autoriser à signer au nom et pour le compte de la Collectivité de Corse, le contrat de location-gérance d'une durée de dix-huit mois à compter du 24 août 2019 avec la SNEEMO pour une redevance annuelle telle qu'elle résulte du contrat en cours.

Pour mémoire cette redevance est établie comme telle : une redevance composée de deux parts : une part fixe de 15 244,90 euros TTC ainsi qu'une part variable de 0,0122 centimes d'euros TTC par litres vendus (qui s'applique à tous les conditionnements vendus). A titre d'information, pour 2019, cette redevance s'est portée à 133 000 €.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.