

Dossiers n° 2300694, 2400065, 2400066 et 2400069

CAESM, CACEM, communes de Saint-Joseph et du Lamentin c./ Préfet de la Martinique

Tribunal administratif de la Martinique

Audience du 13 février 2025

Jugement du 6 mars 2025

CONCLUSIONS

M. Sébastien DE PALMAERT, rapporteur public

La guerre de l'eau n'aura pas lieu en Martinique. C'est le vœu que l'on peut former afin de ne pas revivre comme au printemps dernier, face à des épisodes de pénurie de la ressource, des tensions regrettables entre acteurs de la distribution d'eau potable. L'île aux Fleurs n'est pas aride mais connaîtra d'autres épisodes de sécheresse, dérèglement climatique oblige. Se posera de nouveau la question de la juste répartition d'une ressource concentrée sur le nord du territoire, où est puisée 94 % de l'eau consommée, qui vient des rivières, principalement sur les flancs des massifs des pitons du Carbet et de la montagne Pelée. La ressource n'est pas rare en temps normal puisque ce sont 44 millions de mètres cubes qui sont prélevés chaque année, traités par 27 unités de production, de capacité très inégale puisque 88 % de l'eau potable produite provient de cinq usines seulement. Parmi ces cinq usines, celle de Rivière blanche à Saint-Joseph représentant 25 % de la production du département, tandis que celle de Directoire au Lamentin assure 13 % de la production.

Ce sont les communautés d'agglomération qui, depuis le 1^{er} janvier 2017, sont en charge de l'eau potable. Les trois communautés d'agglomération sont en concurrence pour la maîtrise des unités de production d'eau potable, pour permettre à leurs opérateurs délégués de rendre le meilleur service à la population, population qui aimerait autant que possible ne pas connaître la situation peu enviable de la Guadeloupe où les tours d'eau ont été banalisés depuis longtemps en raison d'une scandaleuse incurie dans la gestion de ce service public. La réponse de bon sens semble aujourd'hui d'instituer une autorité unique de l'eau, comme cela a été fait en Martinique pour les transports par exemple. La centralisation se justifie pleinement sur un territoire de 1 128 km², pour davantage d'égalité dans l'accès à ce service public, que l'utilisateur habite au Lorrain, à Schoelcher ou au Marin. C'est dans cette voie que s'est engagée l'assemblée de Martinique en juillet 2024, votant à l'unanimité une demande d'habilitation afin de se voir transférer la compétence « eau » à la place des communautés d'agglomération, en vue précisément de la mise en place de cette autorité unique.

Un tel contexte encourageant permet de relativiser l'enjeu du conflit qui oppose aujourd'hui l'Etat aux deux communes et aux deux communautés d'agglomération sur la répartition de deux unités de production d'eau potable. Cette répartition fait suite à la dissolution au 1^{er} janvier 2017 du syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique (SICSM) qui exerçaient les compétences eau et assainissement sur les 12 communes de l'Espace sud, et sur quatre autres communes dont Saint-Joseph et Le Lamentin. En juin et octobre 2018, les communes de Saint-

Joseph et du Lamentin ont demandé au préfet de répartir les unités de production d'eau potable de Rivière-Blanche et du Directoire. Par un arrêté du 5 novembre 2018, le préfet a décidé du transfert en pleine propriété de ces deux usines à la communauté d'agglomération Espace sud Martinique. Vous aviez jugé à l'époque qu'une telle répartition ne présentait pas de difficulté, mais la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé votre jugement le 6 juin 2023, en considérant qu'une telle remise en pleine propriété, sans même prévoir une mise à disposition partielle en faveur des communes de Saint-Joseph et du Lamentin (qui se trouvent sur le territoire de la CACEM), ne garantit pas la continuité du service public pour les usagers ni un partage équilibré.

En exécution de cet arrêt, le préfet de la Martinique a consulté les collectivités intéressées et a pris le 20 septembre 2023 un nouvel arrêté de répartition, avec un effet différé au 1^{er} avril 2027. Les ouvrages de production du Directoire, incluant l'usine ainsi que les réservoirs de tête et les conduites d'adduction sont attribuées en pleine propriété à la CAESM, tandis que la CACEM reçoit pour sa part, par mise à disposition de la commune de Saint-Joseph qui les reçoit en pleine propriété, les ouvrages de production d'eau potable de Rivière blanche. Les deux communes et la CACEM ont formé des recours gracieux qui ont été rejetés implicitement. Elles vous demandent d'annuler l'arrêté en tant que ses effets sont reportés au 1^{er} avril 2027. La CAESM pour sa part, qui a perdu l'une des deux unités de production, vous demande l'annulation totale de l'arrêté.

Les quatre requêtes ne présentent pas de difficulté de recevabilité, ce qui nous permet d'en venir directement au fond de l'affaire, à commencer par les moyens soulevés par la communauté d'agglomération Espace sud Martinique dans sa requête 2300694.

La requérante soutient d'abord que l'arrêté n'est pas motivé, mais la motivation des décisions n'est pas un principe général du droit administratif. L'obligation de motivation est réservée, lorsqu'elle n'est pas prévue par d'autres dispositions spéciales, aux décisions individuelles défavorables listées à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La première question à se poser est donc de savoir si l'arrêté attaqué constitue une décision individuelle. Nous ne le pensons pas. Ce n'est certes pas une décision réglementaire contrairement à ce que soutient le préfet, car l'arrêté n'édicte aucune règle de portée générale d'une part. D'autre part, le Conseil d'Etat a expressément jugé que ne revêtent pas le caractère d'actes réglementaires les actes relatifs à l'institution des structures des organismes de coopération entre collectivités territoriales et à la répartition des compétences entre ces organismes et les collectivités qui en sont membres (*CE, sect., 1^{er} juillet 2016, commune d'Emerainville et SAN de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée, 363047-363134 A*). Il ne s'agit pas pour autant d'une décision individuelle car elle ne régit pas la situation de la communauté d'agglomération intéressée, il s'agit en réalité d'une décision qui entre dans la catégorie intermédiaire des décisions « ni réglementaires ni individuelles » comme les connaît le code des relations entre le public et l'administration, ou les décisions d'espèce comme disait le professeur Chapus. A défaut d'une décision individuelle, l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ne trouve pas à s'appliquer. Vous écarterez donc le moyen comme inopérant.

Le deuxième moyen soulevé par la CAESM est tiré d'une méconnaissance de l'article L. 241-2 du code des relations entre le public et l'administration, au motif que l'arrêté attaqué retirerait une décision individuelle créatrice de droit que serait un arrêté du 2 décembre 2015, arrêté qui acte la dissolution du syndicat intercommunal (le SICSM) et le remplacement par la CAESM. Mais là encore, cet arrêté de 2015 ne peut être regardé comme une décision individuelle créatrice de droits, le moyen soulevé est donc également inopérant.

Le moyen suivant entre dans le vif du sujet. Il consiste à dire que le préfet ne pouvait faire application de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales dès lors que la CAESM s'est vue transférer de plein droit l'ensemble des biens du syndicat lorsque le périmètre du syndicat était devenu identique à celui de la communauté d'agglomération. Mais c'est oublier que les deux unités de production de Rivière blanche et Directoire ne se trouvent pas sur le territoire de la CAESM mais sur celui de la CACEM. La question de la répartition de ces deux usines n'a pas été réglée lors de la sortie des deux communes du syndicat en 2004, car la CACEM a conventionné avec le SICSM jusqu'en 2015 pour poursuivre le service. En 2017, lorsque la CACEM a récupéré l'exercice de la compétence eau potable, s'est reposée la question de la répartition des deux unités de production alimentant Saint-Joseph et le Lamentin.

Contrairement à ce que soutient la requérante l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales trouvait bien à s'appliquer, quand bien même les deux communes s'étaient retirées du syndicat en 2004. La cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas jugé autre chose dans son jugement du 6 juin 2023 qui annule l'arrêté préfectoral du 5 novembre 2018, confirmant l'applicabilité de ces dispositions et enjoignant même au préfet de reprendre un arrêté. Vous écarterez donc le moyen.

Le moyen suivant oppose la prescription quadriennale, tirant argument de la longue période qui s'est écoulée entre le retrait des deux communes en 2004 et la prise de l'arrêté attaqué 19 ans plus tard. Mais la prescription quadriennale, encore régie par une loi du 31 décembre 1968, ne concerne que les créances détenues sur les collectivités publiques. La répartition opérée en application de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales ne peut s'analyser comme l'exécution de créances que détiendraient des collectivités publiques sur d'autres, surtout lorsqu'il s'agit de répartir de lourdes dettes comme le sait bien la requérante (*voyez votre jugement 7 avril 2022, communauté d'agglomération de l'Espace sud Martinique, 2100205, décision confirmée par votre juge d'appel le 3 juillet 2024, n°22BX01562*). Aucune prescription ne peut donc être opposée dans la présente affaire, vous écarterez le moyen.

Par le moyen suivant, la requérante soutient que le préfet a de nouveau commis une erreur d'appréciation dans le partage qu'il a opéré, qui ne peut être regardé comme le « partage équilibré » auquel invitait la cour administrative d'appel de Bordeaux. Elle vous dit que d'importants investissements avaient été réalisés sur l'unité de production de Rivière blanche, à laquelle la commune de Saint-Joseph n'a pas participé. Elle vous dit surtout que cette répartition va amputer de 65 % sa capacité de production, et qu'elle ne pourra assurer les besoins de la population de son territoire qu'à hauteur de 50 % à peine. La requérante invoque ainsi une méconnaissance de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales, alors que la répartition des actifs doit notamment garantir un partage équilibré compte tenu de l'importance de la participation de la commune dans le syndicat (*CE, 21 novembre 2012, communauté d'agglomération Sophia-Antipolis, 346380 B ; CE, 18 décembre*

2024, communauté d'agglomération cour d'Essonne agglomération, 470347 B). Vous exercez un contrôle entier qui n'est pas restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (CAA de Toulouse, 26 octobre 2023, communauté d'agglomération Alès agglomération, 21TL03610).

Pour l'usine de Rivière-Blanche, il est fait état d'investissements plus ou moins récents, en tous cas postérieurs à 2004 : la construction d'un réservoir de 8 000 m², la création du forage Jean Joseph, l'installation d'un système de traitement des boues, et divers travaux pour un montant total d'investissements de 11 millions d'euros. Soit dix fois plus que les investissements réalisés sur l'usine du Directoire conservée par la CAESM. Mais l'équilibre du partage qu'il convient d'atteindre n'est pas un équilibre financier établi à partir de la valeur des installations, mais un équilibre dans la répartition des moyens de production pour répondre à la demande des consommateurs sur leur lieu de résidence. Peu importe en quelque sorte la participation financière des deux communes dans les investissements réalisés sur ces deux usines, communes qui ne sont pas des actionnaires qui récupèrent leur mise mais des collectivités gérant un service public avec des moyens en rapport avec l'importance de leur population.

L'équilibre de la répartition doit donc s'apprécier, non pas en fonction des investissements récents réalisés sur les outils de production, mais en fonction des besoins de la population. La CAESM compte 116 000 habitants et une consommation annuelle d'eau potable de 11 millions de mètres cubes qui lui est fournie par les usines de Rivière Blanche (production de 10 millions de m³) et Directoire (production de 5 millions de m³), et accessoirement par celle de Vivé qui appartient à la collectivité territoriale de Martinique. Cette capacité de production excédent ses besoins, elle vend à la CACEM 6 millions de m³ d'eau pour alimenter les communes du Lamentin (4 millions) et de Saint-Joseph (2 millions). L'arrêté attaqué enlève à la CAESM sa principale usine de production, l'obligeant à acheter un volume de 7 millions de m³ à la CACEM (nouvellement bénéficiaire de Rivière Blanche) et à la CTM, soit plus de la moitié de ses besoins. Le préfet partait donc d'une répartition déséquilibrée au profit de la CAESM, qui a été censurée par la cour, pour arriver avec son arrêté du 20 septembre 2023 à une répartition déséquilibrée au profit de la CACEM, qui doit être censurée pour le même motif. Selon nous, la solution ne consistait pas à couper grossièrement la poire en deux en attribuant sans condition une unité de production à chacune des communautés d'agglomération. Il convenait d'imaginer une solution sur-mesure, en fonction des besoins sur les deux territoires, en se saisissant du mode d'emploi fourni par la cour dans son arrêt du 6 juin 2023, à savoir une « mise à disposition partielle au bénéfice des communes de Saint-Joseph et du Lamentin » en fonction de leurs besoins, ce qui nous semble compatible avec une pleine propriété des deux usines au profit d'Espace sud. Mais une propriété avec servitudes. La requérante nous semble ainsi fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur d'appréciation compte tenu du déséquilibre de la répartition.

Vous écarterez en revanche le moyen tiré de la méconnaissance du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2022-2027 puisque l'arrêté attaqué n'a aucun effet sur le fonctionnement d'installations qu'il ne fait que répartir. Le moyen est donc inopérant. Vous écarterez également le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 171-7 du code de l'environnement, car les deux usines de production sont des établissements distincts. S'ils sont certes des installations classées pour la protection de l'environnement et contribuent à un réseau de distribution d'eau, aucun texte ou principe ne fait obstacle à ce qu'ils soient détenus par deux personnes différentes.

Venons-en maintenant à l'argumentaire des autres requérantes qui ne demandent (dans les trois autres requêtes) que l'annulation de l'effet différé décidé par le préfet, la répartition opérée ne devant intervenir qu'au 1^{er} janvier 2027. L'article L. 5211-25-1 du CGCT imposait une répartition dans un délai de 6 mois à la suite de l'absence d'accord entre les collectivités. Ces dispositions sont précises et ne permettaient pas au préfet de différer l'effectivité de sa répartition (*Pour l'effet immédiat de la répartition, voyez CAA de Nantes, 5 mars 2021, CC du Pays fertois et du bocage carrougien, n° 20NT01288 ; CAA de Bordeaux, 12 juin 2019, commune de Cheniers, n° 17BX00043*). Les requérantes sont ainsi fondées à soutenir que le préfet a entaché son arrêté d'une erreur de droit. Vous accueillerez donc le moyen. Vous écarterez en revanche les moyens accessoires car nous ne pensons pas que cet effet différé ait été décidé pour des considérations étrangères à l'intérêt général compte-tenu de la difficulté des négociations entre les collectivités et leurs opérateurs sur la vente en gros d'eau potable. Raison de plus pour avancer rapidement vers la solution de bon sens de l'autorité unique. Mais cela est une autre histoire.

Dans l'immédiat, nous vous invitons à annuler l'arrêté du 20 septembre 2023. Vous enjoindrez au préfet de prendre un nouvel arrêté de répartition dans un délai de trois mois. Tel est le sens de nos conclusions.