

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N° 2000479 et 2000480

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE DE TERRE-DE-BAS et
COMMUNE TERRE-DE-HAUT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Therby-Vale
Rapporteur

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(2ème Chambre)

Mme Mahé
Rapporteur public

Audience du 17 février 2022
Lecture du 3 mars 2022

135-05-01-03-06
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête n°2000479 et un mémoire, enregistrés les 26 juin 2020 et 3 janvier 2022, la commune de Terre-de-Bas, représentée par Me Deporcq, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 26 janvier 2020 par lequel le préfet de la Guadeloupe a déterminé les conditions financières du retrait de la commune de Terre-de-Bas du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), ensemble la décision du 25 mars 2020 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de communiquer les détails des travaux d'investissement effectués par le SIAEAG sur le territoire communal ;

3°) de mettre à la charge l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est entaché d'un défaut de motivation ;
- le préfet a entaché son arrêté d'une erreur de fait dès lors que le montant de l'encours de la dette du SIAEAG est de 81 554 780 euros et non de 81 754 780 euros ;
- le préfet a commis une erreur de droit dans la détermination de la période considérée dans le calcul du passif ;

- le préfet a commis une erreur de droit dans la détermination de la clef de répartition de l'encours car des éléments de calcul sont manquants ;
- le préfet a commis une erreur d'appréciation et a méconnu les textes applicables dans la détermination du passif pouvant être mises à sa charge : aucun ouvrage de production et d'adduction d'eau potable ne se trouve sur le territoire, les dépenses d'investissement afférentes ne peuvent donc être mis à sa charge ; le SIAEAG n'assurait pas avant le 31 mars 2005 la compétence en matière d'investissement sur l'assainissement, ces dépenses ne peuvent donc être non pris en compte dans le calcul du passif mis à sa charge ; des emprunts contractés par le SIAEAG ont été pris en compte alors que ce ne sont pas des emprunts globaux mais individualisables, notamment sur la période 2005-2014 ;
- l'évaluation de l'actif de la commune est approximatif.

Par deux mémoires en défense et des pièces enregistrés les 23 et 26 novembre 2021 et 9 décembre 2021, le préfet de la Guadeloupe conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée au SIAEAG qui n'a pas produit d'observations.

La procédure a également été communiquée à M. A... B..., maire de Goyave, président du SIAEAG et liquidateur du syndicat en application de l'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales, qui n'a pas produit d'observations.

Par une ordonnance du 4 novembre 2021, la cloture de l'instruction a été fixée au 2 décembre suivant, reportée au 3 janvier puis rouverte le 4 janvier 2022 et fixée finalement au 25 janvier 2022.

La commune de Terre-de-Bas et le préfet de la Guadeloupe ont produit des pièces les 31 janvier et 2 février 2022, non communiquées.

Le Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) a produit une pièce le 16 février 2022, non communiquée.

II. Par une requête n°2000480 et un mémoire, enregistrés les 26 juin 2020 et 3 janvier 2022, la commune de Terre-de-Haut, représentée par Me Deporcq, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 6 janvier 2020 par lequel le préfet de la Guadeloupe a déterminé les conditions financières du retrait de la commune de Terre-de-Haut du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), ensemble la décision du 25 mars 2020 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de communiquer les détails des travaux d'investissement effectués par le SIAEAG sur le territoire communal ;

3°) de mettre à la charge l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté est entaché d'un défaut de motivation ;
- le préfet a entaché son arrêté d'une erreur de fait dès lors que le montant de l'encours de la dette du SIAEAG est de 81 554 780 euros et non de 81 754 780 euros ;
- le préfet a commis une erreur de droit dans la détermination de la période considérée dans le calcul du passif ;
- le préfet a commis une erreur de droit dans la détermination de la clef de répartition de l'encours car des éléments de calcul sont manquants ;
- le préfet a commis une erreur d'appréciation et a méconnu les textes applicables dans la détermination du passif pouvant être mises à sa charge : aucun ouvrage de production et d'adduction d'eau potable ne se trouve sur le territoire, les dépenses d'investissement afférentes ne peuvent donc être mis à sa charge ; le SIAEAG n'assurait pas avant le 31 mars 2005 la compétence en matière d'investissement sur l'assainissement, ces dépenses ne peuvent donc être pris en compte dans le calcul du passif mis à sa charge ; des emprunts contractés par le SIAEAG ont été pris en compte alors que ce ne sont pas des emprunts globaux mais individualisables, notamment sur la période 2005-2014 ;
- l'évaluation de l'actif de la commune est approximatif et entaché d'une erreur d'appréciation : la valeur de l'actif correspondant aux bien et aux équipements retenus est nettement inférieure au montant retenu lors de la dissolution du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et d'assainissement des Saintes ; les annexes 1 et 3 de l'arrêté ne reflètent pas la réalité de l'ensemble des équipements présents sur le territoire.

Par deux mémoires en défense et des pièces enregistrés les 23 et 26 novembre 2021, le préfet de la Guadeloupe conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée au SIAEAG qui n'a pas produit d'observations.

La procédure a également été communiquée à M. A... B..., maire de Goyave, président du SIAEAG et liquidateur du syndicat en application de l'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales, qui n'a pas produit d'observations.

La commune de Terre-de-haut et le préfet de la Guadeloupe ont produit des pièces les 31 janvier et 2 février 2022, non communiquées.

Par une ordonnance du 4 novembre 2021, la cloture de l'instruction a été fixée au 2 décembre suivant, rouverte le 23 novembre suivant, fixée au 3 janvier 2022 puis au 25 janvier 2022.

Le Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) a produit une pièce le 16 février 2022, non communiquée.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Therby-Vale,
- les conclusions de Mme Mahé, rapporteur public ;
- et les observations de Mme C..., responsable juridique, pour la commune de Terre-de-Haut.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 2000479 et n° 2000480 présentées par les communes de Terre-de-Haut et de Terre-de-Bas présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. En 2003 les communes requérantes se sont retirées du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et d'assainissement des Saintes et ont intégré le syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG). Puis, par des arrêtés préfectoraux du 27 février 2014, ces communes se sont retirées de ce syndicat à compter du 1^{er} janvier 2014 et ont intégré à compter de cette date la communauté d'agglomération du Sud Basse-Terre (CAGSC). A défaut d'accord entre le SIAEAG et les communes, le préfet de la Guadeloupe a été saisi par le syndicat le 11 octobre 2017 pour que celui-ci procède à la répartition des biens consécutive au retrait de ces communes. Par deux arrêtés préfectoraux du 22 août 2018, le préfet de la Guadeloupe a déterminé la répartition des biens immeubles situés sur ces communes. Par deux arrêtés des 6 et 26 janvier 2020, dont il est demandé l'annulation, le préfet a déterminé les conditions financières du retrait des communes du SIAEAG. Les communes demandent également l'annulation des rejets de leurs recours gracieux du 25 mars 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales :
« *En cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale : / 1° Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restituée à la commune propriétaire ; / 2° Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis (...) entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement (...) ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. (...). Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions (...) entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. ».* Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles de l'article L. 5211-19 du même code, qui y renvoient, qu'en cas de retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale en raison de son adhésion à un autre établissement, il appartient à la

commune et à l'établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut d'accord, au représentant de l'Etat dans le département, de procéder à la répartition, d'une part, de l'ensemble des actifs dont l'établissement est devenu propriétaire postérieurement au transfert de compétences, à l'exception des disponibilités nécessaires pour faire face aux besoins de financements relatifs à des opérations décidées avant la date de la répartition et non encore retracées au bilan de l'établissement public, d'autre part, de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences. Cette répartition doit être fixée dans le but, d'une part, d'éviter toute solution de continuité dans l'exercice, par les personnes publiques, de leur compétence, d'autre part, de garantir un partage équilibré compte tenu de l'importance de la participation de la commune dans la communauté dont elle se retire.

4. Contrairement à ce que soutiennent les communes requérantes, les arrêtés préfectoraux qui déterminent les conditions financières de leur retrait d'un syndicat intercommunal ne sont pas au nombre des décisions devant être motivées, en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. En tout état de cause, ces arrêtés qui visent les textes dont ils font application, notamment l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales, rappellent que le préfet a été saisi par une lettre du SIAEAG du 11 octobre 2017, et joint en annexe les éléments lui ayant permis de déterminer l'actif et le passif mis à la charge des communes, sont suffisamment motivés.

En ce qui concerne le transfert du passif du SIAEAG :

5. En premier lieu, les communes requérantes soutiennent que le préfet a commis une erreur de droit en leur transférant le remboursement des emprunts contractés après le 2 mai 2013 et ceux dont les échéances de remboursement s'étalent jusqu'en 2043. Toutefois, d'une part, l'arrêté préfectoral du 2 mai 2013 prévoit l'intégration des communes requérantes à la CASBT à compter du 1^{er} janvier 2014, et d'autre part, le transfert d'un emprunt implique qu'à la date du transfert, la personne à laquelle cet emprunt est transféré s'acquitte du remboursement des sommes en capital et en intérêts dus à la date de ce transfert quelle que soit par ailleurs la périodicité des annuités et la date de leur échéance. Par suite, le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en transférant aux communes la charge du remboursement des emprunts contractés avant le 1^{er} janvier 2014 par le SIAEAG, quand bien même la périodicité des remboursements s'étale jusqu'en 2043.

6. En deuxième lieu, les communes requérantes contestent la clé de répartition de l'encours de la dette contractée par le SIAEAG mais n'apportent aucun élément au soutien de leur allégation alors qu'il ressort des pièces que, pour la déterminer, le préfet s'est appuyé sur le rapport d'un cabinet d'expertise comptable qui a procédé, en l'absence d'actif fiable du SIAEAG, à une étude patrimoniale détaillée des services d'eau et d'assainissement de Guadeloupe et que cette clef a été élaborée à l'issue de plusieurs réunions de co-pilotage avec les communes et le syndicat intéressé. Au demeurant, la méthode employée, qui distingue la valeur non comptable des équipements affectés à l'assainissement collectif de ceux affectés aux équipements et qui détermine avec détail le poids que représentent chacune des communes au regard de l'ensemble du patrimoine du SIAEAG, à la fois en ce qui concerne les infrastructures de réseaux et d'installation, a permis d'aboutir à une clef de répartition de l'encours de la dette qui garantit son partage équilibré compte tenu de l'importance de la participation des communes dans le syndicat dont elles se retirent. Ainsi, la clef de répartition a permis de transférer, à la commune de Terre-de-Haut, 1,1% du total des neuf emprunts contractés par le SIAEAG et, à la commune de Terre-de-Bas, 0,5% du total de ces emprunts.

7. En troisième lieu, si les arrêtés litigieux mentionnent à tort que la dette globale du SIAEAG s'élève à 81 754 780 euros alors qu'elle est de 81 554 780 euros, cette circonstance constitue une simple erreur matérielle qui n'a eu aucune incidence sur le passif mis à la charge des communes requérantes.

8. En quatrième lieu, les communes remettent en cause l'intégration de certains des neuf emprunts contractés par le SIAEAG dans la détermination du solde de l'encours qui leur est transféré.

9. D'une part, les communes requérantes allèguent que les ouvrages de production et d'adduction de l'eau potable sont inexistantes sur leur territoire et qu'ainsi les dépenses d'investissement de ces ouvrages doivent être écartés dans la détermination de l'encours des emprunts qui leur est transféré. Elles n'apportent néanmoins aucun élément au soutien de leur allégation alors qu'il ressort de l'arrêté préfectoral litigieux que le territoire de Terre-de-Haut est équipé de deux réservoirs (Le Chameau et Le Fort), destinés à l'alimentation en eau potable, et que la commune de Terre-de-Bas est équipée de quatre réservoirs (Anse des Mûriers ; Morne Paquette 1 et 2 et Petite-Anse).

10. D'autre part, la compétence du SIAEAG en matière d'investissement sur l'assainissement ne lui a été transmise qu'à compter du 31 mars 2005 tandis qu'elle disposait déjà de la compétence fonctionnement en cette matière et d'une compétence entière, à la fois fonctionnement et investissement, en matière d'alimentation en eau potable. Il ressort des pièces que le prêt n°1 contracté auprès de Dexia en 2002 pour douze ans et le prêt n°2 contracté auprès de l'agence française de développement en 2004 pour trente semestres, ont tous deux pour objet le financement d'un investissement relevant du budget alimentation en eau potable (EAP). Ainsi, les deux seuls emprunts contractés par le SIAEAG avant le 31 mars 2005 n'avaient pas pour objet de financer un investissement en matière d'assainissement (ASS).

11. Enfin, il ressort des pièces que pour prendre les arrêtés litigieux, le préfet a fait application de l'instruction conjointe de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des collectivités locales NOR INTB1617629N du 26 juillet 2016 et de la réponse ministérielle au Sénat du 16 avril 2020, qui précisent que si la répartition doit concerner l'ensemble du patrimoine de l'EPCI, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 21 novembre 2012 n°346380, *« les contrats d'emprunts individualisables, c'est-à-dire liés à un actif bien défini, sont transférés à la commune en fonction des biens transférés à celle-ci, le contrat suivant le bien. Pour les contrats d'emprunts globalisés, c'est-à-dire finançant une multitude de biens non individualisables, seul le remboursement de l'annuité correspond à leur quote-part dans l'encours de la dette correspondant aux biens sont transférés à la commune »*. En l'espèce, pour calculer le passif transféré aux communes de Terre-de-Haut et de Terre-de-Bas, le préfet a ainsi écarté quatre contrats individualisables et n'a retenu que neuf contrats d'emprunts globalisés. Les communes requérantes allèguent néanmoins que la plupart des emprunts retenus ne devaient pas être pris en compte.

12. Le prêt n°4 contracté en 2006 auprès de l'agence française de développement, aurait ainsi uniquement pour objet l'amélioration de la distribution d'eau potable par la réalisation de travaux sur divers réservoirs qui ne se trouvent pas sur leurs territoires (Budan, Champ grillé, Taplus Moustique, Torture la Digue). Toutefois, il ressort des pièces que cet investissement avait un objet plus global *« d'amélioration de la distribution d'eau potable sur l'ensemble du territoire par des travaux de raccordement, de pompage, de traitement des boues, la construction d'un nouveau réservoir et l'élaboration d'un schéma directeur et de diagnostic »*.

13. Le prêt n°13 quant à lui aurait uniquement pour objet le « *financement des installations en assainissement collectif, et notamment les STEP de Petit-Bourg, de Capesterre-Belle-Eau, de Baie Mahault et du Moule* ». Il ressort toutefois des pièces, notamment du rapport final de l'étude patrimoniale des services d'eau et d'assainissement mené par un cabinet d'experts comptables, et par les pièces produites par le préfet, dans le cadre de la présente instance, que pour prendre en compte cette circonstance, le préfet a dégagé pour les deux communes requérantes une clef de répartition distincte qui a permis de dégager une quote-part nulle de 0% dans l'encours de la dette. Ainsi, la circonstance que cet emprunt n'ait pas été qualifié de prêt individualisé n'a eu aucune incidence sur la détermination du transfert du passif aux communes requérantes.

14. Les communes allèguent que les prêts 1, 2, 4, 5 et 6 auraient été contractés avant la modification des statuts du SIAEAG en 2007 qui a élargi sa compétence. Ces emprunts n'auraient ainsi pas été engagés pour financer les investissements relatifs à l'alimentation en eau potable ou à l'assainissement de l'ensemble du réseau mais auraient seulement financé des ouvrages appartenant en propre à ce syndicat. Les communes s'appuient, à cet effet, sur un rapport de la Chambre régionale des comptes des Antilles Guyane du 18 décembre 2012 qui mentionne que le SIAEAG aurait énoncé qu'« *avant 2008, les ouvrages, tant de distribution d'eau potable que d'assainissement, restaient dans le patrimoine des communes membres. Dès lors, le SIAEAG ne pouvait intégrer dans ses budgets les amortissements relatifs à ces installations* ». Toutefois, d'une part, comme cela a été dit au point 10, au regard des statuts du SIAEAG, celui-ci était bien compétent avant 2007 pour financer les investissements relatifs à l'alimentation en eau potable et l'assainissement, et d'autre part, la circonstance, à la supposer établie, que les ouvrages de distribution transférés au SIAEAG n'aient pas été inscrits dans sa comptabilité ne remet utilement en cause la réalité de ces investissements.

15. La circonstance, à la supposer établie, que le réseau d'eau n'ait pas été suffisamment entretenu ou renouvelé depuis des années, est sans incidence sur la répartition des prêts 5,7 et 11, qui ont servi à opérer à des travaux d'infrastructure sur le réseau entre les communes membres. De la même manière, la circonstance, à la supposer établie que des travaux de réhabilitation aient été programmés entre 2005 et 2014 uniquement pour des réservoirs qui ne se trouvent pas sur le territoire des communes de Terre-de-haut et de Terre-de-Bas, n'implique pas que ces travaux aient été effectivement réalisés ou que les emprunts contractés par le SIAEAG sur cette période constituent des emprunts individualisables.

16. Par suite, au regard de l'ensemble des éléments énoncés aux points 9 à 15, il ne ressort pas des pièces que le préfet ait commis une erreur manifeste d'appréciation dans la répartition de l'encours de la dette contractée par le SIAEAG.

En ce qui concerne le transfert de l'actif du SIAEAG :

17. En premier lieu, la commune de Terre-de-Haut soutient que le patrimoine devant lui être rétrocédé pour l'exercice de sa compétence est largement supérieur à celui retenu par l'arrêté litigieux et par ses annexes 1 et 3. La valeur de l'actif correspondant à ses biens et équipements mentionnée dans l'arrêté litigieux, de 2 761 604 euros, serait ainsi nettement inférieure au montant de l'actif du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et d'assainissement des Saintes dégagé par l'arrêté du 14 novembre 2003 portant liquidation financière de ce syndicat, de 4 111 127,77 euros et par le rapport technique de la direction de l'agriculture et de la forêt de juillet 1999 qui fixe le montant de son actif à 29 900 500 francs en AEP et à 26 347 340,53 francs en EU. Il ressort des pièces que les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences ont été réintégrés dans le

patrimoine des communes pour leur valeur nette comptable, en l'absence d'état complet de l'actif du SIAEAG au 1^{er} janvier 2014 et que cette évaluation a été réalisée par un cabinet d'experts comptables mandaté par le préfet. En outre, il ressort des termes même l'arrêté de 2003 que la valeur estimée à cette date concernait l'ensemble du périmètre du syndicat des Saintes, à la fois de Terre-de-Haut et de Terre-de-Bas, et la simple comparaison avec des évaluations effectuées 21 ans et 17 ans auparavant, ne suffisent par elles-mêmes à remettre en cause l'évaluation effectuée en 2020, alors qu'au demeurant la commune requérante ne prend pas en compte l'effet de l'amortissement sur l'évaluation de ces biens. Dès lors, il ne ressort pas des pièces que le préfet ait commis une erreur manifeste d'appréciation dans la répartition de l'actif de la commune de Terre-de-Haut.

18. En deuxième lieu, l'allégation selon laquelle l'évaluation de l'actif des communes est « *approximatif* », est dépourvue de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

19. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les communes de Terre-de-Haut et de Terre-de-Bas ne sont pas fondées à demander l'annulation des arrêtés des 6 et 26 janvier 2020 par lesquels le préfet de la Guadeloupe a déterminé les conditions financières de leur retrait du SIAEAG et des décisions du 25 mars 2020 rejetant leur recours gracieux. Par suite, les requêtes doivent être rejetées, y compris leurs conclusions à fin d'injonction et d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 2000479 et 2000480 sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié aux communes de Terre-de-Haut, de Terre-de-Bas, au liquidateur du SIAEAG et au ministre de l'intérieur.

Copie sera adressée au préfet de Guadeloupe, à la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe et au Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe.

Délibéré après l'audience du 17 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Sabroux, président,
Mme Therby-Vale, conseillère,
M. Maljevic, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 mars 2022.

Le rapporteur,

Signé

E. THERBY-VALE

Le président,

Signé

D. SABROUX

La greffière,

Signé

L. LUBINO

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme
L'adjointe à la greffière en chef

Signé

A. CETOL