

CONSEIL D'ETAT

Section des travaux publics

Séance du 18 novembre 2025

N° 410119

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS

sur la répartition des compétences entre l'Etat, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les communes en matière d'eau et d'assainissement

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics), saisi en application de l'article L.O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, d'une demande d'avis présentée au tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon par le président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Vu l'ordonnance en date du 28 août 2025, enregistrée au secrétariat du Conseil d'Etat le 28 août 2025, par laquelle le président du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon a, en application de l'article L.O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales, transmis au Conseil d'Etat la demande d'avis du président du conseil territorial de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon posant en substance les dix questions suivantes :

1° Hormis les adaptations prévues aux articles L. 2571-1 et L. 2571-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les compétences en matière d'eau et d'assainissement relèvent-elles des communes ?

2° Est-il possible de financer ce service public par une taxe, comme le prévoit actuellement le code local des impôts applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon ? A défaut, une redevance pour l'eau et pour l'assainissement devrait-elle être obligatoirement instaurée ?

3° La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon peut-elle participer au financement du service public d'eau et d'assainissement par ses propres recettes fiscales ou douanières ?

4° Les schémas de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif doivent-ils être élaborés à l'échelle de chaque commune ou peuvent-ils l'être à l'échelle de l'ensemble du territoire de la collectivité ?

5° Les ouvrages de production d'eau potable actuellement détenus et entretenus par la collectivité territoriale, le cas échéant avec l'aide de l'Etat, peuvent-ils ou doivent-ils être transférés aux communes en application des articles L. 2224-7 et suivants du CGCT ? En cas de transfert, la collectivité territoriale pourrait-elle continuer à participer au financement des travaux réalisés sur ces ouvrages ?

6° L'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques aurait-elle dû conduire au transfert de plein droit à la commune de Saint-Pierre de la propriété de la partie du réseau d'assainissement collectif détenu par la collectivité territoriale sur l'île de Saint-Pierre ? Dans le cas contraire, celle-ci pourrait-elle être transférée à la commune ?

7° Les communes sont-elles tenues de mettre en place un service public de l'assainissement non collectif dans les zones du territoire non desservies par un réseau d'assainissement collectif ? Le cas échéant, appartient-il au préfet ou, à défaut, à la collectivité territoriale de s'assurer du caractère effectif de ce service ? Les dépenses afférentes constituent-elles des dépenses obligatoires pour les communes ?

8° Les modifications apportées à l'article 97 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions par l'ordonnance du 22 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique font-elles obstacle à ce que la collectivité territoriale puisse continuer à verser des indemnités supplémentaires, au titre des prestations fournies à titre personnel, aux personnels de l'Etat mis à sa disposition pour l'utilisation d'un camion hydrocureur sur le territoire des deux communes ?

9° Appartient-il à l'Etat, à la collectivité territoriale ou aux communes d'édicter des règles particulières en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif ?

10° L'autorisation préfectorale de rejet en mer des eaux usées du 18 mai 2000 pouvait-elle être légalement accordée à la collectivité territoriale ? Le cas échéant, le préfet aurait-il dû rapporter ou transférer cette autorisation à la commune de Saint-Pierre à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ?

Vu la Constitution, notamment son article 74 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2224-7 à L. 2224-11-6, L. 2571 et L. 2571-2 et L.O. 6413-1, L.O. 6413-5, L.O. 6414-1, L.O. 6414-5, L.O. 6414-6, L.O. 6462-9 ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article L. 223-5 ;

Est d'avis qu'il y a lieu de répondre dans le sens des observations qui suivent :

1. A titre liminaire, sur la mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L.O. 6462-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

L'article L.O. 6462-9 du CGCT dispose que : « *Le président du conseil territorial peut saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis portant sur l'interprétation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon ou sur l'applicabilité dans cette collectivité d'un texte législatif ou réglementaire. / En cas de difficulté sérieuse, le président du tribunal administratif peut transmettre cette demande au Conseil d'Etat. / Lorsque la demande d'avis porte sur la*

répartition des compétences entre l'Etat, la collectivité ou les communes, elle est examinée par le Conseil d'Etat auquel elle est transmise sans délai. Le représentant de l'Etat en est immédiatement informé ».

Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au tribunal administratif de se prononcer sur une demande d'avis, formulée par le président du conseil territorial, portant sur l'interprétation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon ou sur l'applicabilité dans cette collectivité d'un texte législatif ou réglementaire. Lorsqu'une question posée dans la demande soulève une difficulté sérieuse, il peut la transmettre au Conseil d'Etat. Il est, en revanche, tenu de lui transmettre les questions de la demande portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la collectivité ou les communes. En conséquence, il appartient au président du tribunal administratif d'identifier, dans son ordonnance de transmission, la ou les questions qui soulèvent une difficulté sérieuse ou ont trait à la répartition des compétences entre l'Etat, la collectivité ou les communes. La circonstance que la demande d'avis porte sur une matière relevant, selon le cas, de la compétence de l'Etat, de la collectivité ou des communes n'est, en l'absence de difficulté d'interprétation des textes quant au titulaire de la compétence en cause, pas de nature, à elle seule, à justifier la transmission de la demande d'avis au Conseil d'Etat sur le fondement du troisième alinéa de l'article L.O. 6462-9 du CGCT précité.

Sur la répartition des compétences en matière d'eau et d'assainissement à Saint-Pierre-et-Miquelon :

2. Aux termes de l'article L.O. 6413-1 du CGCT : *« Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières relevant de la compétence de la collectivité en application du II de l'article L.O. 6414-1. / L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité. [...] ».*

Le I de l'article L.O. 6414-1 du même code prévoit que la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux départements et aux régions, sous réserve de six exceptions qu'il énumère. En outre, aux termes du II du même article, la collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes : *« [...] 3° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ; [...] ».* L'article L.O. 6414-5 du même code dispose en outre que : *« Dans les conditions définies par la réglementation édictée par la collectivité, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, les communes peuvent intervenir en matière d'urbanisme. [...] ».*

Enfin, les articles L. 2571-1 et L. 2571-2 du CGCT prévoient que la deuxième partie de ce code relative aux communes est applicable aux communes de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception, notamment, de l'article L. 2224-12-3-1, qui est relatif au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes, et des articles L. 2224-12-4 et L. 2224-12-5, qui sont relatifs à la tarification de l'eau en fonction du volume réellement consommé par l'utilisateur.

3. S'agissant de l'exercice de la compétence « eau potable », aux termes du I de l'article L. 2224-7 du CGCT : *« Tout service assurant tout ou partie de la production, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un*

service d'eau potable. / [...] ». L'article L. 2224-7-1 du même code dispose que : *« Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées. [...] ».*

Il résulte de ces dispositions que seule la distribution d'eau potable présente un caractère obligatoire pour les communes. Par suite, elles ne font pas obstacle à ce que la collectivité territoriale exerce la compétence en matière de production, de transport et de stockage d'eau potable. En outre, si ces dispositions autorisent les communes qui le souhaitent à exercer la compétence en matière de production, de transport et/ou de stockage d'eau potable, c'est sous réserve d'obtenir l'accord de la collectivité territoriale s'agissant de celles de ces compétences que celle-ci exerçait à la date du 31 décembre 2006.

4. S'agissant de l'exercice de la compétence « assainissement », l'article L. 2224-8 du CGCT dispose que : *« Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées. [...] ».* Cette compétence se décline en deux séries d'obligations distinctes : d'une part, elle recouvre l'obligation, dans les conditions prévues au II de cet article, d'assurer le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. A cette fin, le I de cet article impose aux communes d'établir un schéma d'assainissement collectif comprenant un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées, lequel doit être régulièrement mis à jour. D'autre part, cette compétence en matière d'assainissement des eaux usées fait reposer sur les communes l'obligation d'assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif, dans les conditions précisées par le III de ce même article. Aux termes de l'article L. 2224-10 du CGCT, il appartient aux communes de délimiter, après enquête publique, notamment, les zones d'assainissement collectif et les zones relevant de l'assainissement non collectif.

5. Il ne résulte d'aucune des dispositions des articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du CGCT l'obligation, pour la collectivité territoriale, d'exercer tout ou partie des compétences en matière d'eau et d'assainissement dévolues par ces articles aux communes. Toutefois, eu égard aux caractéristiques des deux communes de l'archipel, la collectivité territoriale peut, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, mettre à la disposition des communes qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans ces domaines une assistance technique dans des conditions déterminées par une convention, ainsi que le permet l'article L. 3232-1-1 du CGCT, qui est applicable à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en application de l'article L. 6413-6 de ce même code.

6. Par ailleurs, l'obligation qu'elles fixent aux communes d'établir, d'une part, un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution et, d'autre part, un schéma d'assainissement collectif identifiant les zones dans lesquelles elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées doit tenir compte de la compétence attribuée à la collectivité territoriale par le II de l'article L.O. 6414-2 du CGCT précité en matière d'urbanisme, dès lors que l'établissement de telles zones emporte des effets de droit en matière d'urbanisme et sont opposables aux tiers. Il en résulte que la collectivité territoriale peut, dans

l'exercice de sa compétence en matière d'urbanisme, apporter son concours à l'élaboration par les communes de ces schémas.

7. Enfin, les obligations en matière d'assainissement des eaux usées sont définies principalement dans l'intérêt de la préservation de l'hygiène, de la santé et de la salubrité publiques ainsi que, depuis la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, de la préservation de l'environnement. Par suite, elles n'entrent pas dans le champ des compétences attribuées à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement. Il en résulte notamment que les arrêtés interministériels en date des 7 septembre 2009 et 21 juillet 2015, pris en application des articles L. 2224-8, R. 2224-11 et R. 2224-17 du CGCT et de l'article L. 1331-1-1 du code de la santé publique, auxquels renvoie l'article L. 214-14 du code de l'environnement, fixant notamment les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif, sont, en l'absence d'adaptation à l'organisation particulière de la collectivité, applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sur les autres questions soulevées par la collectivité territoriale dans sa demande d'avis :

8. Les questions relatives à la propriété et à l'entretien des ouvrages de production d'eau potable et de la partie du réseau d'assainissement collectif actuellement détenus par la collectivité territoriale, et notamment du devenir juridique de l'autorisation préfectorale de rejet des eaux usées en mer du 18 mai 2000, sont relatives aux modalités d'exercice de leurs compétences par les services de l'Etat, la collectivité territoriale et les communes à Saint-Pierre-et-Miquelon et non à la répartition de ces dernières.

En outre, les questions portant sur les modalités de financement du service public de l'eau et de l'assainissement à Saint-Pierre-et-Miquelon, sur la mise en œuvre effective par les communes d'un service public de l'assainissement non collectif dans les zones du territoire non desservies par un réseau d'assainissement collectif et, le cas échéant, sur le caractère obligatoire des dépenses afférentes, ainsi que sur la possibilité, pour la collectivité territoriale, de continuer à verser des indemnités supplémentaires aux agents de l'Etat mis à sa disposition pour l'utilisation d'un camion hydrocureur portent sur l'interprétation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon ou sur l'applicabilité dans cette collectivité d'un texte législatif ou réglementaire, au sens du premier alinéa de l'article L.O. 6462-9 du CGCT.

En l'absence de difficulté sérieuse identifiée par l'ordonnance de renvoi, il n'appartient, par suite, qu'au tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon d'y répondre.

Cet avis a été délibéré et adopté par la section des travaux publics dans sa séance du 18 novembre 2025.