
NOTE

Sur le projet de convention GIP « *Gestion de la ressource en eau sur le bassin de l'Aude et de la Berre* »

1- Plusieurs structures syndicales de l'Aude (ASA, unions d'ASA) ayant pour mission l'entretien de réseaux d'irrigation, ont envisagé, dès 2017, de se regrouper afin de gérer un système de compensation des prélèvements et de soutien d'étiage permettant de garantir la continuité de leur approvisionnement en eau tout au long de l'année.

Dans cette perspective, la solution de la constitution d'un GIP entre les différentes structures syndicales intéressées, a été retenue, mais l'idée et sa mise en œuvre semblent avoir été reprises en main par les services de l'État, avec pour objectif d'élargir l'objet de la future structure, en y associant un grand nombre d'acteurs non syndicaux.

Ce développement semble avoir été fait sans réelle concertation avec les unions d'ASA, qui ont apparemment eu le sentiment d'être dépossédé du projet. Et de fait, au mois de janvier 2023, un projet de convention de GIP est communiqué à l'union des ASA de l'Aude Médiane, valant « statuts » du futur GIP, documents pour l'élaboration duquel elle n'avait apparemment jamais été conviée ni consultée.

Ce projet de convention, présenté comme simple document travail, est assez parlant sur l'évolution du projet, qui semble désormais bien différent de ce qui avait été initialement envisagé par les acteurs de l'irrigation. Sa lecture permet de constater :

- que l'activité de « *création d'un système de compensation des prélèvements* » se révèle au final noyé dans des objectifs aussi larges que difficile à cerner matériellement, tels que la « *contribution à la construction d'un PTGE* », et l'assistance de l'État dans la gestion des situations de crise ;
- Que sont membres du GIP non seulement des irrigants, mais également des structures susceptibles de vendre l'eau de compensation, ainsi que des collectivités publiques qualifiées « d'institutionnels » dont au premier chef - pour des raisons assez obscures et sur une base juridique qui ne l'est pas moins - le département de l'Aude, mais également l'EPTB, les CLE et la chambre départementale d'agriculture de l'Aude ;
- Que l'État n'a pas vocation à être membre de ce GIP, tout en y siégeant de droit, ainsi que tous les établissements publics dépendant de lui (il s'agit ici d'une pratique assez habituelle de l'État, lui permettant d'exercer une influence majeure sur les décisions, sans encourir les responsabilités inhérentes...) ;
- que dans la répartition des droits statutaires, le département de l'Aude dispose du quart des voix en assemblée générale et au conseil d'administration, suivi de la chambre d'agriculture

des CLE et de l'EPTB : ces acteurs publics du territoire représentent ensemble la moitié des voix ;

- Que les unions d'ASA, seules concernées par l'objet « *système de compensation* », ne disposent que de 2 voix chacune, et sont assimilées à des « usagers », malgré leur statut d'établissement public administratif (ce qui est contestable juridiquement, mais n'est pas dépourvu de sens dans le contexte). Leur rôle dans la gouvernance du futur GIP sera ainsi totalement marginal ;
- Qu'enfin, le projet de répartition des contributions statutaires annuelles, dont on ne sait s'il a vocation à être annexé au statut ou s'il annonce une future délibération du conseil d'administration, prévoit que les unions d'ASA cotiseront pour plus de la moitié en ce qui concerne les achats d'eau destinée la compensation, leur cotisation représentant 44 % du total des contributions du futur GIP.

Il semble donc que le projet de GIP destinée à mutualiser une activité très matérielle de soutien d'étiage au réseau d'irrigation publique, ce soit désormais transformé en un outil administratif servant également, et surtout, à la mise en œuvre d'une politique territoriale de gestion de l'eau.

À la lecture de ce projet, l'assemblée de l'union des ASA Aude Médiane (ci-après UAAM), a adopté à l'unanimité, une motion affirmant « *le refus unanime d'adhérer à un système de compensation utilisé comme un pouvoir politique* ».

Nonobstant la question de sa formulation, cette notion nous semble en phase avec la réalité telle qu'elle vient d'être décrite : les unions d'ASA à l'initiative d'un projet de regroupement en vue d'organiser un système de compensation, se retrouve marginalisé dans la gouvernance de la structure censée gérer ledit système, par l'effet même de la transformation du projet initial en un outil servant à mettre en œuvre des projets politiques plus larges de gestion de l'eau.

Suite à cette motion, par un courrier du 22 février 2023, la présidente du département a manifesté de manière particulièrement véhémement, son indignation, estimant que le département avait pour vocation à « *présider aux destinées* » du GIP, noyant son propos dans des considérations convenues relatives à l'intérêt général et à sa « légitimité démocratique », et ignorant manifestement tout du régime de droit public des ASA, et de la structure profondément démocratique de leur organisation...

Face à cette réaction épidermique, à la modification substantielle du projet de GIP et surtout de conditions de son organisation, l'union d'ASA de l'Aude Médiane s'interroge sur la pertinence juridique et la légalité des dispositions « statutaires » envisagées, notamment pour ce qui concerne la gouvernance.

La création d'un GIP dans lequel les droits statutaires de certains membres sont totalement décorrélés de leur contribution, est-elle légalement critiquable ?

2- Créé en 1982, pour adapter la notion de groupement d'intérêt économique à l'action publique, l'institution du « groupement d'intérêt public » a fait l'objet d'une modernisation et d'une clarification de son fonctionnement dans le cadre de la loi du 17 mai 2011 dite « *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* ». Il s'agit d'une personne morale de droit public, dotée de d'une autonomie administrative et financière, se voulant plus souple que le régime de l'établissement public. Il permet notamment la mise en commun de moyens émanant de partenaires différents, de

droit public et de droit privé, sous réserve que ces derniers soient minoritaires en termes de droits de vote.

Article 98 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 : « *le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public doté de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles est une ou plusieurs personnes morales de droit privé.*

Ces personnes exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice ».

La loi fixe les principes généraux relatifs à l'organisation et au fonctionnement d'un groupement d'intérêt public. Elle reste toutefois assez souple, exigeant simplement, en son article 99, certaines mentions de base dans la convention constitutive, au nombre desquelles « 6°- *Les règles de détermination des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des engagements de celui-ci* », ainsi que les règles concernant « *l'administration l'organisation et la représentation du groupement* ».

La souplesse du régime est illustrée par le caractère « conventionnel » de l'initiative du groupement et de son fonctionnement : c'est bien l'État qui décide de la constitution du GIP, mais il le fait en approuvant une convention de constitution élaborée entre par les futurs membres, contrôlant à cette occasion le respect par ladite convention (effectivement assimilable à des « statuts » du futur établissement), des lois et règlements. Comme nous l'avons dit, la loi relative aux GIP, son décret d'application du 26 janvier 2012, ainsi que l'arrêté ministériel du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 de ce décret, ne comportent que des règles très générales afin de laisser la plus grande liberté possible aux membres : il ne comporte guère d'obligations ce qui concerne l'organisation et la gouvernance du GIP.

Il n'est donc pas posé en principe que les droits statutaires, c'est-à-dire la représentation politique au sein du GIP, doivent être proportionnels à la contribution.

3- Pour autant, si, dans le silence de la loi, l'administration (en l'occurrence l'État ayant le pouvoir d'approuver la constitution d'un GIP), est réputée disposer d'un pouvoir discrétionnaire, cela ne signifie pas que son action n'est encadrée par aucun principe.

L'arrêté ou le décret créant un groupement d'intérêt public est susceptible de recours en annulation devant le juge administratif, lequel, même en présence d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration, doit vérifier que la décision en question ne repose pas sur des faits matériellement inexacts, sur une erreur de droit, et surtout, qu'elle n'est pas entachée d'une « *erreur manifeste d'appréciation* ». Ce dernier chef de contrôle comporte la marge d'appréciation la plus développée d'un juge lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire : celui-ci peut censurer la décision lorsqu'il apparaît que celle-ci procède d'une appréciation grossièrement erronée ou inadaptée à la situation. Certains auteurs y voient la nécessité pour l'administration de respecter un certain « *principe du raisonnable* ». Même dans l'exercice de son contrôle « *minimum* » des actes de l'administration, le juge pourra censurer une décision lorsque les moyens utilisés par cette dernière ne sont pas en adéquation avec les buts recherchés. (Par exemple, mesure disproportionnée, grossièrement inadaptée à la situation, méconnaissant de manière évidente la réalité...).

C'est dans ce cadre que doit, selon nous, se poser la question de la légalité de la convention constitutive du GIP « *de gestion de la ressource en eau sur le bassin versant de l'Aude et de la Berre* » : le

représentant de l'État (ici le préfet, dès lors que l'activité du GIP n'est pas nationale) peut-il légalement approuver la création d'un GIP dans lequel existe une disproportion majeure entre la contribution de certains membres, et leurs droits statutaires ? Commettrait-il dans ce cas une « *erreur manifeste d'appréciation* », voire une erreur de droit ?

4- Nous n'avons trouvé aucune jurisprudence concernant le contrôle du juge sur la légalité de la création d'un GIP, et encore moins sur la question de la corrélation entre droits statutaires et contribution. Nous devons donc adopter un raisonnement de bon sens, en tenant compte de l'esprit des textes, de leur interprétation dans la doctrine administrative, et d'éventuelles solutions jurisprudentielles relevant d'autres législations, mais susceptible d'être transposées.

- Sur la base des textes : si ceux-ci ne comportent guère de règles contraignantes pour ce qui concerne les modalités de gouvernance d'un GIP et la répartition des droits statutaires, certaines dispositions de la loi du 17 mai 2011 elle-même peuvent laisser à penser qu'en droit, un minimum de corrélation doit exister entre les droits statutaires et la contribution des membres.

C'est tout d'abord dans la définition du GIP posée par l'article 98 de la loi, que peut-être trouvé un élément de réflexion intéressant : selon ce texte, les membres d'un GIP « *exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun des moyens nécessaires à leur exercice* ». La notion « *d'exercice en commun* » est une caractéristique du GIP, semblant devoir exclure que l'un des membres puisse institutionnellement disposer d'un ascendant tel en termes de gouvernance, qu'il serait en réalité en mesure de présider seul aux destinées du groupement.

Le conseil d'État, dans son avis n° 397803 du 6 juin 2019 indique, s'agissant du projet de GIP « *agence nationale du sport* » : « *il apparaît, en l'état des informations données par le Gouvernement, que la quasi-totalité des ressources du groupement sera apportée par l'Etat à travers le versement du produit d'impositions affectées en application de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 (n° 2018-1317 du 28 décembre 2018) et de subventions du budget général. Cette caractéristique du groupement n'est pas compatible avec l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui dispose que les personnes constituant le groupement pour y exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif mettent « en commun les moyens nécessaires à leur exercice », ce qui suppose des apports non manifestement déséquilibrés entre les membres du groupement. Une disposition dérogatoire à l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 est pour ce motif nécessaire dans le projet de loi.* »

La haute juridiction rappelle bien, ici, que la notion de « *mise en commun des moyens* » n'est pas un vain mot, et s'entend comme devant exclure des apports ou contributions « *manifestement déséquilibrés* » entre les membres. Le même raisonnement peut à notre sens être transposé pour ce qui est des droits statutaires : si « *exercer ensemble* » c'est « *financer en commun* », c'est également « *décider en commun* ». C'est pourquoi dans le même esprit, si certains membres disposent de droits statutaires importants, leur conférant potentiellement une majorité des voix, alors qu'ils contribuent très peu, l'activité n'est plus réellement « *exercée en commun* ». Le raisonnement ne peut toutefois être absolu : comme le dit le conseil d'État, il faudrait que l'écart entre contribution et droits statutaires caractérisent un « *déséquilibre manifeste* » ; ce serait le cas si l'un des membres dispose de la majorité lui permettant de fait, de gérer la structure à son avantage, alors qu'il ne serait qu'un très faible contributeur. Mais en cas de distorsion plus limitée entre contribution et droits statutaires, il ne semble pas que la notion d'exercice en commun serait méconnue.

Un autre élément de réflexion intéressant peut être tiré de l'article 108 de cette même loi, aux termes duquel « *la contribution des membres aux dettes du groupement est déterminée, lorsque le groupement a été constitué avec capital à proportion de leurs parts dans le capital et, dans le cas contraire, à raison de leur contribution aux charges du groupement. Les membres du groupement ne sont pas solidaires à l'égard des tiers* ».

En posant le principe que les membres ne sont pas solidaires et sont tenus aux dettes à proportion de leur investissement dans le capital ou de leur contribution, ce texte établit une corrélation directe et obligatoire entre le volume de contribution des membres, et la responsabilité pécuniaire à raison des dettes du groupement. Ce faisant, il nous semble présumer un lien entre l'importance de la contribution d'un membre, et son implication dans la gestion du GIP : il serait pour le moins contestable de voir des membres très minoritaires, ayant très peu de prise sur la gestion du groupement, en assumer l'essentiel de la responsabilité au seul motif qu'ils sont de gros contributeurs. La responsabilité est en principe le corollaire du pouvoir, et l'existence d'une disposition répartissant les dettes de l'organisme en fonction de la contribution de chaque membre, ne peut guère se concevoir que dans un cadre où les droits statutaires sont, au moins dans une certaine mesure, proportionnés à la contribution.

Il semble donc raisonnable de considérer que si ce n'est dans sa lettre, la loi relative aux GIP implique dans son esprit, un minimum de corrélation entre les droits statutaires et les obligations contributives.

- La doctrine administrative va semble-t-il en ce sens : la direction des affaires juridiques (DAJ) de l'État a élaboré un guide du GIP, disponible en ligne sur le site « economie.gouv.fr ». Si les services de l'État ne prennent pas expressément position, dans leurs commentaires, sur les instances décisionnelles du GIP, se contentant de rappeler les termes de la loi (fiche n°4), le modèle de convention constitutive d'un GIP annexé à la fiche n°2 de ce guide comporte un article 7.1 intitulée « contributions », stipulant, sans réserve ni proposition de rédaction alternative : « *Chaque membre du groupement contribue aux charges du groupement à portion de ses droits statutaires [ou à proportion de sa part dans le capital du groupement]* ». Aux yeux de l'administration, la proportionnalité entre droits statutaires et contribution semble ainsi aller de soi. Ce document n'a certes pas valeur réglementaire, et ne s'imposerait pas à un juge administratif, mais il peut nous éclairer sur l'intention des rédacteurs, et sur l'esprit du texte.

- La position de la jurisprudence sur des thématiques approchantes : s'il n'existe pas à notre connaissance de jurisprudence traitant de la question pour les GIP, le contrôle par un juge de l'erreur manifeste d'appréciation concernant une question de représentation d'une collectivité au sein d'un groupement n'est pas totalement inédit :

Dans un arrêt du 7 juillet 2000, le conseil d'État traitait du cas de la commune d'Issoudun, qui avait obtenu du préfet l'autorisation de quitter le syndicat mixte de traitement et de collecte des ordures ménagères auquel elle participait : cette commune, la plus importante du syndicat, assumait, par la fourniture de moyens humains et matériels, l'essentiel du fonctionnement des services, mais ne disposait que de 2 sièges sur 76 en termes de gouvernance. Ayant sollicité une modification de la répartition des sièges, refusée par le syndicat, elle avait repris ses droits en décidant de quitter la structure. Le préfet avait fait droit à cette demande, arrêté qui avait été contesté par le syndicat intercommunal. Constatant cette disproportion, le conseil d'État juge « *qu'en décidant, au vu de l'ensemble de ces éléments que le maintien des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical était de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical et en*

autorisant pour ce motif le retrait de la commune du syndicat intercommunal, les préfets de l'Indre et du Cher n'ont pas, dans l'exercice des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article L. 5212-30 du code précité, entaché leur décision d'erreur manifeste » (CE 7 juillet 2000, SICTOM dans la région d'Issoudun, au recueil).

Cette jurisprudence est intéressante car prise a contrario, elle semble démontrer que sur le principe, une distorsion trop importante entre la représentation politique et la contribution appelle un rééquilibrage sous le contrôle minimum du juge.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble assez raisonnable de considérer que l'approbation d'une convention de GIP dans laquelle les plus gros contributeurs n'auraient que de très faibles droits statutaires, et serait dès lors sous représentés en termes de gouvernance, pourrait être censurée par le juge en cas de contestation.

L'examen du projet de GIP « gestion de la ressource en eau sur le bassin versant de l'Aude et de la Berre »

5- Le projet de convention communiquée à l'UAAM semble s'être inspiré du modèle de convention mise à disposition par le gouvernement sans son « guide des GIP ». La question des « droits statutaires » et des contributions, est traitée à l'article 7 de ce projet.

Le seul principe de répartition des contributions est exprimé de manière simple à l'article 7.1 : « *chaque membre du groupement ayant voix délibérative en conseil d'administration, contribue aux charges du groupement à proportion de ses droits statutaires, selon la ventilation suivante (...)* ». La convention semble donc bien poser le principe d'une contribution proportionnelle à la représentation, c'est-à-dire établir une corrélation entre la contribution et les droits statutaires.

Mais à mieux y regarder, telle que formulée, cette clause est critiquable, même s'il s'agit d'un point ne concernant pas directement les unions d'ASA : le principe de contribution obligatoire n'est prévu par la convention que pour les membres du groupement ayant voix délibérative en conseil d'administration, et non en assemblée générale ; en d'autres termes, certains membres n'ayant pas de voix en conseil d'administration (en l'occurrence BRL, EDF, Sports eau vive, fédération de pêche, « EPCI » et les CLE du département), ne contribueront pas. L'absence de contribution par certains membres semble en soi critiquable : si ces entités sont membres du GIP, et disposent d'un certain nombre de voix en assemblée générale, c'est qu'elles sont intéressées à son activité, et par voie de conséquence, sont censées contribuer à l'œuvre commune. Cette absence de contribution semble signifier que leur présence au sein du GIP n'a d'autre vocation que de les faire participer non pas à une activité, mais un processus de concertation dans un cadre politique général, point sur lequel nous reviendrons.

Ce qui nous préoccupe surtout, c'est le projet de répartition des cotisations statutaires dont l'union a pris connaissance en même temps que le projet de convention : comme nous l'avons dit, ce document, difficile à authentifier, dont nous ignorons finalement tout sur sa future portée juridique, prévoit que les deux unions d'ASA supporteront 44 % du montant total des contributions, alors qu'elles ne disposent toutes les deux que de 4 voix en assemblée générale et 2 voix en conseil d'administration : autrement dit, au travers de la création d'une « *contribution spécifique* » concernant l'achat d'eau, le principe posé à l'article 7 d'une contribution à proportion des droits statutaires serait méconnu.

Notons que la notion de contribution spécifique pour l'achat d'eau n'est guère explicitée dans la convention, notamment à l'article concerné : Elle n'apparaît qu'à l'article 7.2 au détour d'une stipulation relative à la contribution des membres aux dettes du groupement, au demeurant inutile puisque la loi fixe elle-même ces règles en son article 108, déjà cité. Elle est également reprise à l'article 10 concernant les ressources du groupement, sans plus d'explications quant à une éventuelle dérogation au principe général de proportionnalité avec les droits statutaires établis à l'article 7.1.

L'intention est *a priori* claire : il s'agit pour les concepteurs du GIP, de faire échapper le financement de la « compensation de prélèvement », au principe de proportionnalité de la contribution au droit de statutaires, afin de laisser l'essentiel du financement de cette mission aux acteurs concernés, sans pour autant leur accorder la place correspondante dans la gouvernance. En d'autres termes, une contribution spéciale « achat d'eau » semble devoir être créée, obéissant à un régime dérogatoire puisqu'en dépit de son caractère très largement majoritaire dans les finances du GIP, elle ne confère pas de droits statutaires supplémentaires à ceux qui la supportent tout en leur conférant le devoir de contribuer majoritairement aux éventuelles dettes du groupement ! La ficelle est grosse, mais elle ne figure pas en tant que telle dans le projet de convention qui vous a été soumis.

6- Dès lors, si le GIP devait être créé sur la base de ce projet de convention, de deux choses l'une:

- soit le tableau des contributions serait annexé à la convention, dont il serait indissociable : la décision de création du GIP serait alors critiquable au vu de la contradiction entre ce tableau et le principe posé à l'article 7.1 ;
- soit ce tableau reflète l'intention future du conseil d'administration, auquel cas la délibération l'adoptant serait illégale, car contraire à l'article 7.1 des statuts.

Dans ce cas, lors du premier appel de cotisation, les unions seraient probablement fondées à contester devant le tribunal administratif les sommes appelées comme non conformes à la répartition prévue à l'article 7.1, sans même avoir à faire appel aux éléments juridiques que nous avons évoqués plus haut, et à exiger, conséquemment, l'application d'une stricte proportionnalité aux droits statutaires. De tels recours pourraient avoir pour conséquence, selon les projections affichées, une contribution de 117 600 € pour le département, 58 800 € pour la chambre d'agriculture, un peu plus de 44 000 € à répartir entre les CLE, 29 400 € environ pour les unions, la SICA Irrigation et les associations des irriguant individuels, les EPCI et le SMMAR, et enfin 14 700 € environ pour l'ensemble des autres membres. Gageons qu'une telle situation serait très rapidement génératrice de tensions, entraînant très probablement le blocage du groupement, et le désengagement de certains membres.

Cette simple perspective permet de se convaincre du caractère notoirement lacunaire du projet de GIP dans sa forme actuelle.

7- Cela est d'autant plus vrai que, hormis la question de la représentation, un autre élément essentiel est susceptible de poser question en termes de légalité : l'objet assigné à ce GIP est conçu de manière relativement curieuse. D'après ce que nous comprenons, cet objet, initialement limité à la question de la compensation, a été élargi sans concertation avec les unions d'ASA, principales intéressées à l'origine, pour intégrer des notions de « contribution » à des politiques générales de l'eau, notamment la construction du « PTGE ».

Il est difficile à notre sens de voir dans « *la contribution à la construction du PTGE* » ou la « *contribution à la préparation du comité de gestion de l'eau* », une véritable « activité » d'intérêt général au sens de la loi, et encore moins de « service public » : cette simple fonction de « contribution », qui n'est au demeurant pas du tout explicitée, peut naturellement être assumée dans d'autres cadres, soit par l'État, soit, pour ce qui concerne le PTGE, par la structure porteuse dont c'est précisément la fonction. Il n'est nul besoin de créer une structure spécifique pour faire « contribuer », autrement dit participer, les différents acteurs à la mise en œuvre d'une politique publique.

Dans son rapport sur les groupements d'intérêt public de 1997, le conseil d'État indiquait, comme le rappelle la fiche numéro un de la DAJ, que « *lorsque l'action de l'administration peut être facilitée par une simple adaptation des procédures ou par une amélioration de l'organisation ministérielle ou de la coordination administrative, la création de GIP fictifs sans réelle participation des partenaires, dans le seul but d'obtenir des financements assurés par les subventions versées à des personnes publiques impliquées, est à proscrire* ».

Or pour ce qui concerne les articles 2.1, 2.3, et dans une moindre mesure 2.4, du projet de convention, il nous semble que l'objet confié au GIP est largement fictif et n'a guère d'autre intérêt que celui de limiter, pour l'État, son nombre d'interlocuteurs, voire de faire contribuer les différents acteurs concernés au financement des réunions de concertation. Le tableau de financement est d'ailleurs un indice assez parlant du caractère fictif de ces objets complémentaires : la proportion des ressources qui leur sont affectées est ridicule en comparaison de ressources liées à l'activité de compensation des prélèvements.

Nous pouvons également relever que le GIP n'a pas vocation à devenir la structure porteuse du PTGE (ce qui pourrait à la rigueur se concevoir), mais de contribuer à son élaboration... alors que l'un de ses membres est le SMMMAR, EPTB précisément désigné comme structure porteuse du PTGE. Non seulement ce dernier n'a nullement besoin du cadre d'un GIP pour animer et diriger la préparation du PTGE en concertation avec les différents acteurs concernés, mais il ne dispose, en outre, au sein de cette structure, que de droits statutaires très minoritaires. Il est pour le moins absurde de constater que la structure porteuse du PTGE intègre dans des conditions minoritaires un groupement d'intérêt public visant à « *contribuer à la construction* » dudit PTGE...

A vrai dire, le questionnement juridique relatif à l'objet reflète surtout la démarche politique ayant inspiré le projet tel qui vous est soumis : l'inconsistance des « activités » ajoutées à la compensation des prélèvements, laisse clairement penser qu'elles n'ont eu d'autre objectif que de permettre l'intégration dans le GIP de divers acteurs supplémentaires, souhaitant prendre la main sur l'activité de compensation, dont, au tout premier chef, le département, et ce au détriment des irrigants.

En substance, l'adhésion à un groupement d'intérêt public conçu selon le projet de convention qui vous est soumis, conduirait les unions d'ASA et leurs membres à s'impliquer dans un système de compensation des étiages dont elles assumeraient l'ensemble des coûts, tout en se départissant de tout contrôle sur cette activité essentielle au bon fonctionnement de leurs services publics.

8- D'autres griefs peuvent probablement être décelés dans les diverses clauses du projet, mais sont hors du cadre de la présente étude.

Nous relevons toutefois un point qui n'est pas totalement éloigné de nos préoccupations, puisqu'il concerne les membres et la répartition des droits statutaires : il est loisible de s'interroger sur la régularité des articles 5 et 7 en ce qu'ils prévoient la présence de membres non identifiés, notamment « *les EPCI Audois* », ou « *la représentation de chacune des CLE des SAGE inscrits dans le BV* ».

Aude ». S'agissant des CLE, celle-ci sont d'ailleurs regroupées dans les statuts en une seule entité, dépourvue de personnalité morale...

9- Au vu de tout ce qui précède, il me semble que le projet présenté n'est, en l'état, pas suffisamment sécurisé juridiquement, et qu'une adhésion de l'union des ASA de l'Aude Médiane serait imprudente, et peu conforme à l'intérêt de leurs services.

En conclusion, le projet de convention de GIP communiqué à l'union des ASA de l'Aude Médiane paraît assez lacunaire dans sa conception et sa rédaction, et légalement critiquable sur plusieurs aspects, à commencer par la question de la représentation institutionnelle.

À cela s'ajoute un véritable questionnement quant au rôle prépondérant que semble vouloir s'attribuer le département dans ce groupement, notamment pour ce qui est de l'institution d'un système de compensation : les départements, depuis la loi Notre, ont perdu leur « *clause de compétence générale* », et ne peuvent intervenir que dans les domaines qui leurs sont impartis par la loi. Nous n'avons pas réussi, à ce stade à identifier, au titre de quelle compétence le département de l'Aude prétend intégrer le GIP, et même, comme l'indiquait sa présidente dans son courrier du 22 février 2023, « *présider aux destinées* » de celui-ci.

Les associations syndicales autorisées et leurs unions ont été conçues comme autonomes, et la loi leur confère le statut d'établissement public administratif. Comme toutes leurs décisions, la décision d'adhérer à un GIP doit répondre à un besoin du service, et ne pas en affecter le bon fonctionnement ou la continuité. C'est sous ce prisme que devrait être présenté aux différents interlocuteurs, à commencer par le département, le positionnement de l'union, cela afin de parvenir de manière pragmatique à l'élaboration d'un projet plus sérieux.

Enfin, il semble que certains acteurs aient menacé de constituer le GIP, si besoin, sans les unions d'ASA. Le seul objet tangible de ce GIP étant de « *créer et administrer un système de compensation des prélèvements et de soutien des cages dans un souci de garantir la continuité des approvisionnements en eau dans les différents usages et tendres vers un rééquilibrage quantitatif sur le bassin versant de l'Aude et de la Berre* », il est difficile de concevoir que les principaux préleveurs en soient absents. Un arrêté préfectoral créant le GIP sans les deux Unions d'ASA représentant le plus gros des prélèvements, et l'essentiel des besoins en termes de compensation, pourrait probablement être contesté en raison d'une erreur manifeste d'appréciation, devant le juge administratif.

Pour la SCP
Laurent BERGUET
Avocat

