

Rédaction d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Les précautions juridiques à prendre



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION
NORD - PAS-DE-CALAIS



La gestion concertée au niveau local pour l'atteinte du bon état des eaux

En 2000, l'Europe s'est dotée d'un cadre de travail unique : la directive cadre sur l'eau, qui fixe aux pays membres l'objectif d'atteindre le bon état des eaux d'ici 2015.

Sous l'impulsion de cette directive cadre, la gestion française de l'eau a évolué en intégrant à un outil préexistant, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), la définition d'un objectif de résultat pour l'ensemble des eaux, la justification de tout écart par rapport à l'objectif de « bon état » ou de « non dégradation », et la mise en place du programme de mesures, plan d'actions visant la réalisation de ces objectifs.

L'Etat, avec les comités de bassin, s'engage ainsi sur la part des eaux qui atteindront le bon état en 2015 (ou à défaut en 2021 ou 2027). Les SDAGE adoptés en 2009 entrent en vigueur pour la période 2010-2015. En 2015, la France devra fournir à la Commission européenne les éléments démontrant l'atteinte des objectifs affichés dans les SDAGE.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et son décret d'application de 2007 ont modifié la procédure et renforcé le contenu des SAGE. Ils clarifient les procédures d'élaboration et de mise à jour des SAGE en tant que documents d'orientation et de planification de la politique de l'eau, afin de permettre, en appui aux SDAGE, une meilleure mise en oeuvre de la directive cadre sur l'eau tout en renforçant la portée juridique de ces schémas.

Les SAGE permettent désormais de façon légitime de faire intégrer dans les politiques locales et d'aménagement du territoire les enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques du bassin versant.

Le Grenelle de l'Environnement a souligné l'importance d'associer tous les partenaires à la gestion intégrée de l'eau pour respecter les engagements pris pour atteindre le bon état des fleuves, rivières et nappes, en particulier par la réalisation de SAGE dans les zones à enjeux et à conflits d'usage autour de l'eau.

Les SAGE constituent ainsi un outil privilégié pour répondre localement aux objectifs de la directive cadre sur l'eau et assurer une gestion concertée de la ressource en eau.

Je remercie la DREAL Nord-Pas-de-Calais et l'ensemble des services qui ont contribué à l'élaboration de ce document, qui se veut une aide à l'élaboration des SAGE, à leur solidité juridique et finalement au respect des objectifs de bonne qualité des eaux.

Jean-Michel Bérard, préfet de région Nord-Pas-de-Calais et préfet coordonnateur de bassin Artois-Picardie



La nécessité d'une rédaction limpide et rigoureuse des SAGE



La lisibilité d'un SAGE, d'un point de vue technique mais également juridique, apparaît essentielle pour faciliter sa mise en oeuvre. Un maximum de clarté doit être recherché pour établir les principaux enjeux de la gestion de l'eau, les objectifs généraux, les moyens prioritaires de les atteindre, les dispositions du PAGD et le règlement.

Le respect des principes de rédaction énoncés dans les textes demande un travail conséquent de traduction des débats et des idées exprimées par la commission locale de l'eau (CLE) et un langage techniquement précis, clair, juridiquement étayé. La richesse des débats menés au sein de la CLE, et les ambitions portées localement, se traduisent au fur et à mesure dans la rédaction d'un document, le SAGE, qui emporte des effets juridiques pour l'administration ainsi que, dans son règlement, pour les tiers.

La relecture juridique de quatre SAGE en cours d'élaboration menée en 2008 par la DREAL Nord-Pas-de-Calais aura accompagné les CLE concernées lors de la phase finale de l'élaboration des SAGE expertisés. Cette plaquette synthétique vise à faire bénéficier de cet exercice les acteurs impliqués dans la rédaction de SAGE, pour répondre à leur souci de produire des documents à la fois applicables et juridiquement solides.

Michel Pascal, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement du Nord-Pas-de-Calais



Une nouvelle forme, une nouvelle portée juridique pour les SAGE

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006 a modifié le Code de l'environnement, notamment les articles L.212-3 et suivants relatifs aux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Le décret n°2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux SAGE a modifié la partie réglementaire (art. R.212-26 à 48) du Code de l'environnement. Il en précise les modalités d'application.

Un SAGE contient désormais deux documents essentiels : un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) et un règlement. Le PAGD est un document définissant les objectifs de gestion de la ressource et leurs conditions de réalisation, notamment en terme de moyens financiers. Le PAGD est assorti de documents cartographiques en permettant l'application, et une meilleure lisibilité. Lorsque le schéma est approuvé, le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables à l'administration entendue au sens large, c'est-à-dire administration de l'Etat et administration décentralisée (collectivités territoriales), dans un rapport de compatibilité (voir l'annexe III de la circulaire sur les SAGE du 21 avril 2008).

Le règlement, quant à lui, définit des mesures précises permettant la réalisation des objectifs qui sont exprimés dans le PAGD et identifiés comme majeurs ou nécessitant des règles supplémentaires pour



être atteints. Le règlement est lui aussi accompagné, pour assurer l'application des règles qu'il édicte, de documents cartographiques. Le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers et aux actes administratifs dès la publication de l'arrêté portant approbation du schéma. L'obligation pour les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau n'est plus seulement de compatibilité avec le règlement du SAGE mais confine à la conformité, c'est-à-dire qu'il n'existe pratiquement plus de marge d'appréciation possible entre la règle et le document qu'elle encadre.

Cet encadrement réglementaire illustre l'enjeu de la rédaction d'un

SAGE. Il appelle à une rigueur et à une cohérence juridique, nécessaires pour rendre le SAGE efficace dans son application, mais aussi pour assurer sa solidité face à un éventuel contentieux.

La présente note, basée sur une expertise juridique réalisée courant 2008 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du Nord-Pas-de-Calais, présente les éléments essentiels à prendre en compte pour garantir aux SAGE une stabilité juridique. Cette expertise réalisée sur quatre SAGE n'intègre pas d'éléments de jurisprudence, inexistant en 2008.





Recommandations pour la rédaction d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD)

L'importance de la présentation formelle

Les cinq rubriques de l'article R. 212-46 du Code de l'environnement doivent figurer de façon explicite sans requérir une interprétation du lecteur, à savoir :

- la synthèse de l'état des lieux
- l'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le bassin ou le groupement de sous-bassins
- la définition des objectifs généraux permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1, l'identification des moyens prioritaires de les atteindre, notamment l'utilisation optimale des grands équipements existants ou projetés, ainsi que le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre
- l'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives dans le périmètre défini par le schéma doivent être rendues compatibles avec celui-ci
- l'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma et au suivi de celle-ci.

Elles relèvent d'un contenu obligatoire. Il est donc conseillé d'organiser le document en cinq parties, reprenant les alinéas de l'article R. 212-46 du code de l'environnement. En particulier, la synthèse de l'état des lieux doit poser les enjeux de la gestion de l'eau et reprendre chacun des alinéas de l'article R 212-36 CE.

La terminologie du Code de l'environnement (article R.212-46) sera reprise dans les intitulés

du PAGD : « Principaux enjeux de la gestion de l'eau », « Objectifs généraux », « Moyens prioritaires d'atteinte des objectifs », « Calendrier de mise en œuvre des objectifs », « Dispositions applicables aux décisions prises dans le domaine de l'eau », ...

Les limites du champ de compétences du PAGD

Le SAGE ne peut modifier des procédures administratives existantes. Par exemple, un PAGD ne peut prévoir que la CLE (ou son représentant) soit systématiquement consultée lors de la révision ou l'élaboration de documents d'urbanisme. De même, il ne peut imposer aux pétitionnaires des études complémentaires non prévues par la loi ou la réglementation.

La précision des dispositions

Afin de garantir la portée juridique des dispositions du PAGD, celles-ci doivent faire mention des destinataires ou actes (documents d'urbanisme ou décisions prises dans le domaine de l'eau) auxquels elles s'adressent. Les décisions administratives impactées doivent être identifiées de manière complète et précise.

Les auteurs du SAGE doivent préciser les modalités de mise en compatibilité des décisions administratives concernées. En l'absence d'indication d'un délai de mise en compatibilité, l'application devient immédiate et de plein droit à la prise de l'arrêté préfectoral d'approbation du SAGE. Le cas des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières est traité en page 6.



Recommandations pour la rédaction d'un règlement



Importance du rattachement au Code de l'Environnement

La présence d'un règlement est obligatoire, et les règles particulières édictées par le SAGE sont strictement encadrées par les textes, notamment par l'article R. 212-47. Toutefois, son contenu est fixé par les auteurs du SAGE. Ils n'ont aucune obligation d'y intégrer toutes les catégories de mesures énoncées par les textes, mais chaque règle édictée doit se référer à un alinéa de l'article R212-47 du CE.

Les limites du champ de compétences du règlement

De même qu'un PAGD, un règlement ne peut modifier des procédures administratives existantes.

Le lien nécessaire entre une règle et un enjeu majeur identifié dans le PAGD

Chaque règle édictée doit être issue d'un objectif du PAGD considéré par

l'auteur du SAGE comme majeur et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou des objectifs de gestion équilibrée de la ressource ; règle et objectif seront alors à relier clairement dans le document.

La possibilité de limiter les règles à une zone prévue par les textes

Le 3^{ème} alinéa du R. 212-47 traite des règles s'appliquant spécifiquement sur des zones d'intérêt environnemental définies par le code de l'environnement : aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière, zones d'érosion, zones humides d'intérêt environnemental particulier, zones que la CLE a le pouvoir d'identifier dans le SAGE si elle en fait le choix. Le règlement peut édicter des règles relatives à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la

ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière, des règles nécessaires à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion, des règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier...

Ces règles pourront être édictées à la condition que les zones en question aient été identifiées dans le PAGD, et selon la terminologie exacte du code de l'environnement.

La précision des règles

Pour asseoir la portée juridique des règles, les formulations suivantes sont à éviter :

- Les rédactions ambiguës sujettes à interprétations,
- L'identification incertaine des destinataires des règles et des actes administratifs concernés,
- L'utilisation inappropriée de termes définis précisément dans les codes,
- La référence à des éléments techniques imprécis ou subjectifs posant des problèmes d'application et de contrôle,
- Le non respect des limites de compétence du SAGE
- Le report de l'appréciation des dérogations à certaines règles du SAGE sur l'autorité administrative. Les dérogations éventuelles doivent être listées et définies par la règle elle-même. Les mesures compensatoires adéquates sont à définir par le SAGE lui-même.





Modifications après enquête publique et notion de compatibilité

Les possibilités de modification du SAGE après enquête publique

Si un document fait l'objet de modifications substantielles après une enquête publique, sa nouvelle version doit être soumise à une nouvelle enquête publique. Le juge appréciera la notion de modification substantielle selon le poids des modifications introduites par rapport au contenu général du document. Sont considérées comme des modifications substantielles : l'ajout ou le retrait d'éléments, l'incidence forte sur l'environnement, des informations de nature à créer des confusions ou des interprétations. La prise en compte des observations faites en cours d'enquête doit rester limitée et pourra être reportée à une révision du document. Les modifications visant à améliorer la lisibilité du document, ne sont pas considérées comme

substantielles : structuration du document, vocabulaire, tableau de correspondance entre plan du document et rubriques du code de l'environnement.

La compatibilité entre décisions, documents administratifs et rédaction du SAGE

Les décisions prises par les autorités administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) du SAGE.

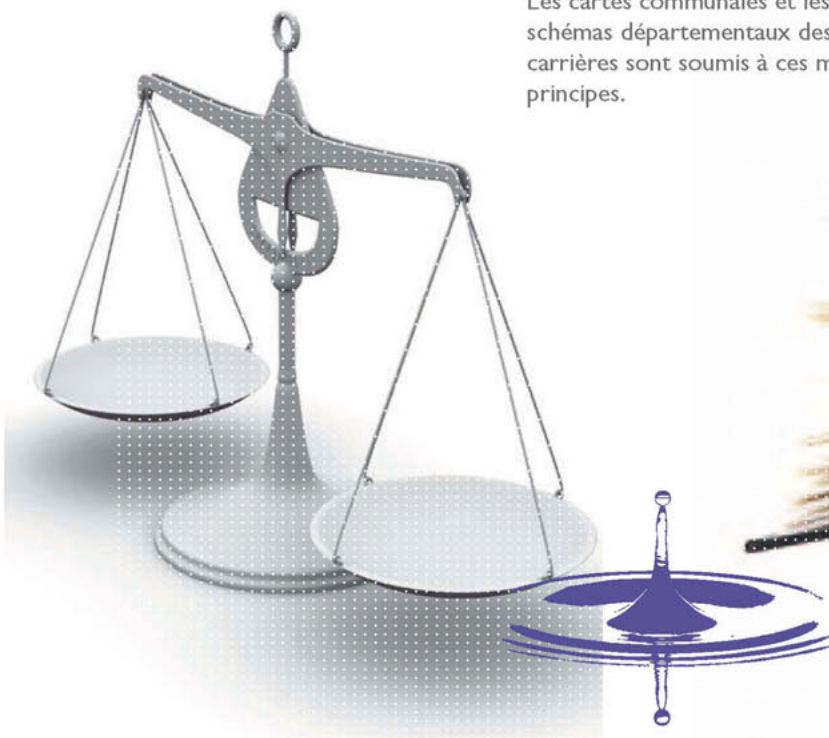
Les documents d'urbanisme, tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), doivent également respecter les objectifs de protection de l'eau définis par les SAGE en termes de compatibilité. Sinon, les SCOT et les PLU existants à la date d'approbation doivent être rendus compatibles avec le SAGE. Ils disposent d'un délai de 3 ans pour le faire.

Les cartes communales et les schémas départementaux des carrières sont soumis à ces mêmes principes.

Le rapport de compatibilité suppose que les décisions ne fassent pas obstacle aux orientations générales du SAGE sans pour autant en respecter scrupuleusement toutes les prescriptions.

Les dispositions du SAGE ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme, telles que les permis de construire ou les permis d'aménager. En revanche, ces autorisations doivent être conformes aux PLU, eux-mêmes compatibles avec les SAGE.

Pour en savoir plus, nous vous engageons à consulter le guide complet sur la solidité juridique d'un SAGE, dont le présent document ne constitue qu'une courte synthèse.



Exemples rédactionnels

Dispositions (PAGD) :

Consultation de la CLE rendue obligatoire par un SAGE:

Assurer, par la mobilisation des collectivités locales et des administrations compétentes, la mise en œuvre des dispositions du SAGE et l'atteinte des objectifs; dans cette optique, développer les liens entre « politique de l'eau » et « politiques sectorielles » (agricoles, artisanales, culturelles, tourisme, loisirs, éducation, santé,...) grâce à une représentation optimale de la CLE ou de la structure porteuse du SAGE dans les programmes locaux, projets ou événements sur le territoire du bassin versant.

- la CLE ou la structure porteuse du SAGE ne pourront intervenir dans les « programmes locaux, projets ou événements sur le territoire du bassin versant » que si ces structures en ont la compétence.

- la consultation ou la « représentation optimale » de ces organismes n'est pas prévue par les textes. Leur représentation n'est donc pas obligatoire, le SAGE ne peut qu'inciter ou inviter les acteurs locaux à consulter la CLE ou la structure porteuse de manière facultative.

- afin de permettre une réelle application de ces dispositions, il conviendrait de préciser à quoi correspondent les notions de

« programmes locaux, projets ou événements sur le bassin versant », et la notion de « représentation optimale ».

Proposition de reformulation :

La Commission Locale de l'Eau est l'organe de consultation et de pilotage exécutif du SAGE. Ses membres pilotent la mise en œuvre au travers notamment du comité de suivi de l'état des eaux et des milieux aquatiques qui réalise l'évaluation et le suivi du SAGE ainsi que l'actualisation des indicateurs. D'autre part, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de même que les autres maîtres d'ouvrages publics et privés, s'ils l'estiment nécessaire, disposent de la faculté de consulter la CLE dans le cadre de leurs projets et documents de planification (documents d'urbanisme, plans de gestion, études et expertises relatives à la gestion de l'eau...), afin d'assurer au mieux la compatibilité de ces documents avec le SAGE.

PAGD et urbanisme :

Prendre en compte les espaces à enjeux prioritaires du SAGE lors de l'établissement et la révision des SCOT ; et notamment en cartographiant ces espaces dans le cadre des espaces naturels à protéger.

- il relève de la seule compétence des auteurs des documents d'urbanisme de choisir les moyens par lesquels

ils doivent protéger les espaces à enjeux prioritaires identifiés par le SAGE. L'inscription de ces espaces en espaces naturels à protéger peut être citée à titre d'exemple.

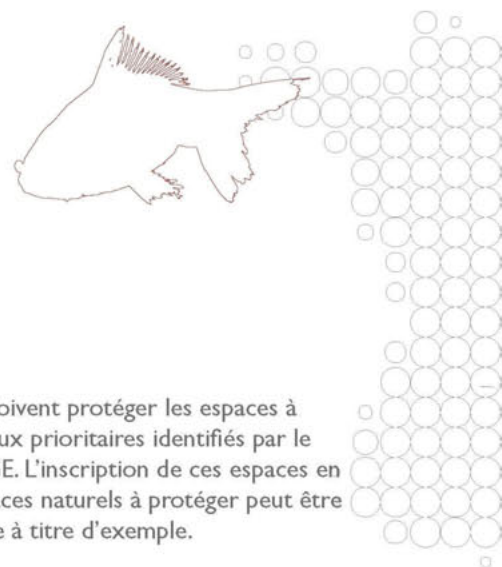
- pour écarter tout risque d'ambiguïté et pour éviter qu'il soit reproché aux auteurs du SAGE d'imposer des prescriptions aux documents d'urbanisme, ces dispositions pourraient être reformulées de la manière suivante :

Les documents d'urbanisme permettent d'assurer la protection des espaces à enjeu prioritaire (par exemple en les classant en espaces naturels).

- En revanche, la formulation suivante respecte l'exigence de compatibilité sans imposer de prescriptions aux auteurs des documents d'urbanisme :

Les SCOT et les PLU veilleront à limiter l'imperméabilisation des sols dans leur planification et dans tout projet d'urbanisation et de construction.

- En effet, cette formulation indique un objectif aux documents d'urbanisme mais laisse à leurs auteurs le choix des moyens et des prescriptions d'urbanisme à mettre en place pour les atteindre.





Règles : (règlements)

Utilisation inadéquate de termes définis réglementairement :

Pour le cours d'eau et ses affluents, afin d'assurer la libre circulation des espèces, notamment les espèces piscicoles migratrices, le bon fonctionnement du milieu aquatique et la dynamique du transport naturel des sédiments, les nouvelles installations et les nouveaux ouvrages, remblais et épis, dans le lit mineur, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, ne doivent pas constituer un obstacle aux continuités écologiques et sédimentaires, sauf s'ils sont déclarés d'utilité publique.

- En application des textes législatifs et réglementaires, la déclaration d'utilité publique intervient dans des cas très particuliers (exemple : dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique). Il conviendrait donc de préciser à quel titre il est fait référence dans le projet de règlement à la « déclaration d'utilité publique ».

- Afin d'assurer la pleine effectivité de ces dispositions, il convient de déterminer et de préciser la notion d'« obstacle aux continuités écologiques et sédimentaires ».

- La notion de « continuité écologique » ayant été définie par le Code de l'environnement (article R. 214-109), il est préférable d'y faire expressément référence.

Proposition de reformulation :

Pour le cours d'eau et ses affluents, afin d'assurer la libre circulation des

espèces, notamment les espèces piscicoles migratrices, le bon fonctionnement du milieu aquatique et la dynamique du transport naturel des sédiments, les nouvelles installations et les nouveaux ouvrages, remblais et épis, dans le lit mineur, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, soumis à déclaration ou autorisation au titre de l'article L.214-2 du même Code, ne doivent pas constituer un obstacle aux continuités écologiques et sédimentaires (au sens de l'article R.214-109 du code de l'environnement), sauf s'ils requièrent un caractère d'intérêt général comme défini par l'article R.121-3 du code de l'urbanisme ou par l'article L.211-7 du Code de l'Environnement.

Carte à joindre au document de SAGE: le réseau hydrographique détaillé

Manque de précision de la règle
La mise en péril, la destruction partielle ou totale des « champs naturels d'expansion de crues » constituent des motifs d'opposition aux opérations relevant des régimes d'autorisation ou de déclaration prévues par le Code de l'environnement.

- viser expressément dans la règle les régimes de déclaration et d'autorisation concernés ainsi que les textes du Code de l'environnement fondant leur régime : installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA)

visés à l'article L. 214-1 du Code de l'environnement soumises à déclaration ou autorisation, ainsi que les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 du même Code.

- la rédaction semble inadaptée dans la mesure où elle impose des motifs de rejet, et non pas d'opposition, à l'autorité chargée de l'instruction des demandes ayant trait à la déclaration ou l'autorisation concernée.

- Les notions de « mise en péril » et de « destruction partielle ou totale » manquent de précision et sont sujettes à interprétation : il sera recommandé que la CLE détaille ce qu'il est entendu par mise en péril ou destruction partielle ou totale des zones naturelles d'expansion des crues.

Rédaction proposée :

Les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visés à l'article L. 214-1 du Code de l'environnement soumises à déclaration ou autorisation, ainsi que les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 du même Code soumises à déclaration ou autorisation, ne peuvent entraîner la mise en péril, la destruction partielle ou totale des « zones naturelles d'expansion de crues » au sens de l'article L. 212-5-1-4° du Code de l'environnement .

Direction Régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement
44, rue de Tournai 59019 Lille Cedex
Tél. 03 20 13 48 48
Fax. 03 20 13 48 78

www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr

