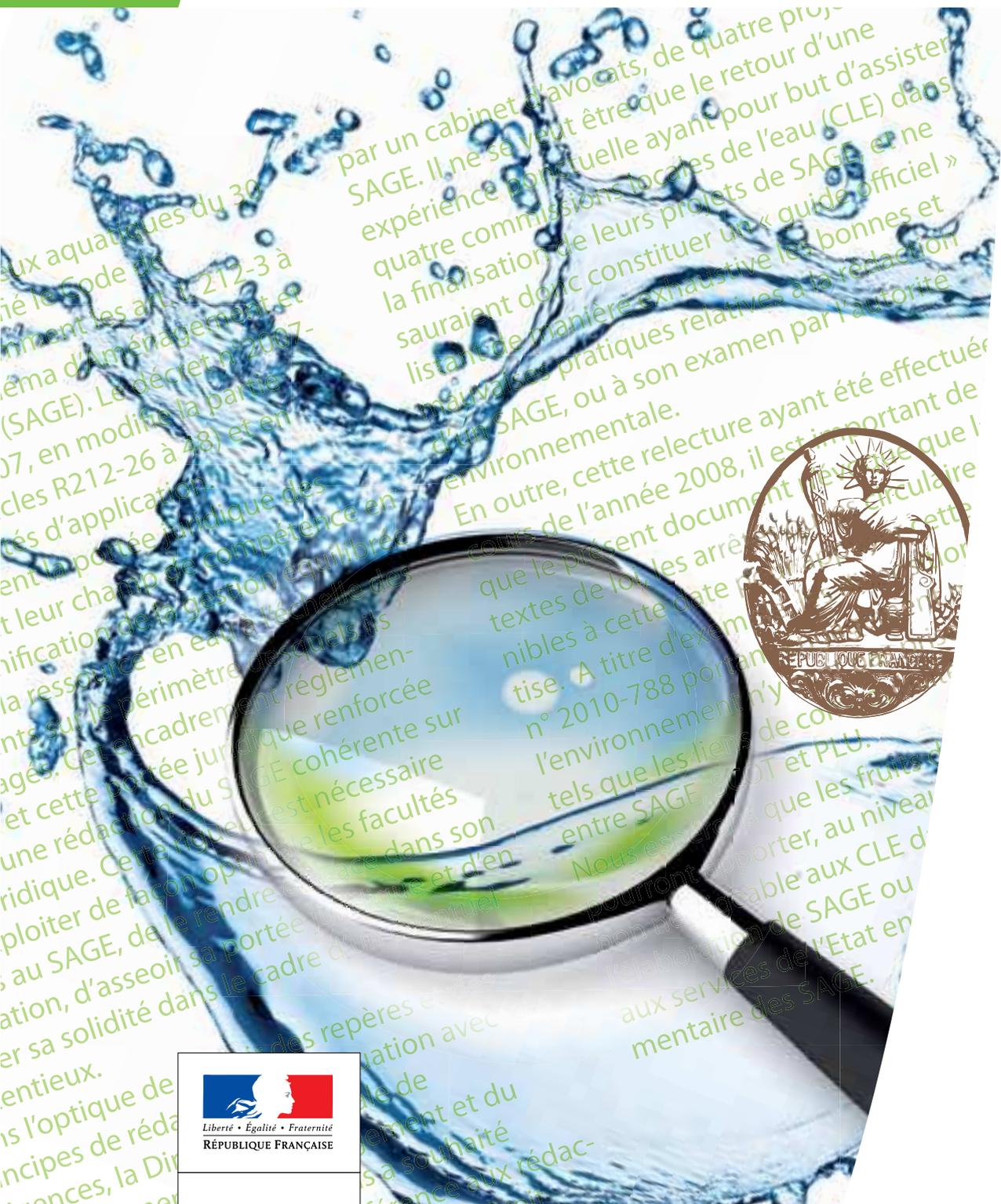


Asseoir la portée juridique d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux



PRÉFET DE LA RÉGION
NORD - PAS-DE-CALAIS

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du Logement Nord - Pas-de-Calais
Bassin Artois-Picardie

Introduction

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a modifié le Code de l'environnement, notamment les art. L 212-3 à 212-11, relatifs au Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Le décret n°2007-1213 du 10 août 2007, en modifie la partie réglementaire (articles R212-26 à 48) et en précise les modalités d'application.

Ces textes affirment la portée juridique des SAGE. Ils cadrent leur champ de compétence en matière de planification de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau à l'échelle des bassins versants sur le périmètre desquels ils ont été engagés. Cet encadrement réglementaire précis et cette portée juridique renforcée appellent une rédaction du SAGE cohérente sur le plan juridique. Cette rigueur est nécessaire afin d'exploiter de façon optimale les facultés offertes au SAGE, de le rendre efficace dans son application, d'asseoir sa portée juridique et d'en assurer sa solidité dans le cadre d'un éventuel contentieux.

Dans l'optique de fournir des repères et des principes de rédaction en adéquation avec ces exigences, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Nord-Pas-de-Calais a souhaité produire un document de référence aux rédacteurs des SAGE. Le cabinet d'Avocats Droit Public Consultants (Lyon) a apporté son expertise pour la lecture et l'interprétation des textes réglementaires. Une part majeure des analyses fournies dans ce rapport est le produit de cette expertise. La problématique est traitée en quatre étapes :

- l'encadrement réglementaire relatif au contenu du SAGE
- le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau (PAGD)
- le règlement
- les possibilités de modification d'un document soumis à enquête publique.

Il convient de rappeler que ce document, et ses annexes, sont le fruit de la relecture juridique, par un cabinet d'avocats, de quatre projets de SAGE. Il ne se veut être que le retour d'une expérience ponctuelle ayant pour but d'assister quatre commissions locales de l'eau (CLE) dans la finalisation de leurs projets de SAGE, et ne sauraient donc constituer un « guide officiel » listant de manière exhaustive les bonnes et mauvaises pratiques relatives à la rédaction d'un SAGE, ou à son examen par l'autorité environnementale.

En outre, cette relecture ayant été effectuée au cours de l'année 2008, il est important de noter que le présent document n'évoque que les textes de loi, les arrêtés ou les circulaires disponibles à cette date pour appuyer cette expertise. A titre d'exemple, les dispositions de la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement n'y sont pas prises en compte, tels que les liens de compatibilité modifiés entre SAGE, SCOT et PLU. De même, la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en oeuvre des SAGE, et notamment les nombreux éléments qu'elle apporte quant à la rédaction et à la portée juridique des PAGD et règlements, et aux inventaires des zones humides par les CLE, n'ont pu être intégrés au présent document.

Nous espérons que les fruits de cette expertise pourront apporter, au niveau national, une aide non négligeable aux CLE dans le cadre de l'élaboration de SAGE ou de leur révision, ou aux services de l'Etat en charge du suivi réglementaire des SAGE.

Introduction 2

I L'encadrement réglementaire sur le contenu du SAGE..... 4

- 1.1 **Objet du SAGE** 4
- 1.2 **Méthodologie de lecture critique** 5
 - 1.3 Rapport de compatibilité au SAGE d'autres documents de planification 5
 - 1.3.1 SCOT et PLU 5
 - 1.3.2 L'application du droit des sols 5
 - 1.3.3 Plan de Prévention des Risques annexé au PLU ... 6

2 Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) 6

- 2.1 **Présentation formelle du PAGD** 6
 - 2.1.1 Identifier le contenu du PAGD par référence expresse aux dispositions du Code de l'environnement. 7
 - 2.1.2 Déterminer la place à donner à chaque document (rapport environnemental, état des lieux) 7
 - 2.1.3 Synthèse 7
- 2.2 **Contenu du PAGD** 8
 - 2.2.1 Délais et conditions de mise en compatibilité des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau 8
 - 2.2.2 Synthèse de l'état des lieux 8
 - 2.2.3 **Eléments cartographiques** 8
 - 2.2.4 Les dispositions 8
 - 2.2.4.1 Précision des dispositions 8
 - 2.2.4.2 Limites du champ de compétence du SAGE . 9
 - 2.2.4.3 Les dispositions relevant du règlement du SAGE 10

3 Le règlement 11

- 3.1 **Nature des règles** 11
 - 3.1.1 Dispositions réglementaires 11
 - 3.1.2 Règles relatives à diverses opérations 12
 - 3.1.3 Règles relatives à des zones d'intérêt environnemental particulier 13
 - 3.1.4 Limites au champ d'application 14
- 3.2 **Tableau récapitulatif** 15
- 3.3 **Les principes de rédaction à intégrer** 17
 - 3.3.1 Caractère obligatoire du règlement. 17
 - 3.3.2 Sur la présentation formelle du règlement ... 17
 - 3.3.2.1 Articulation entre règlement et PAGD . 17
 - 3.3.2.2 Préconisations à intégrer 17
 - 3.3.3 Sur les règles édictées par le règlement de SAGE. 17
 - 3.3.3.1 Opportunité des règles 17
 - 3.3.3.2 Précision des règles 17

- 3.3.3.3 Respect du champ de compétence du SAGE. 18
- 3.3.3.4 Asseoir la portée juridique des dispositions 19
- 3.3.3.5 Règles s'appliquant en zone d'intérêt environnemental particulier 19
- 3.3.3.6 Règles s'appliquant à une zone spécifiquement définie par le SAGE 20
- 3.3.3.7 Possibilité d'interdire un type d'activité. 20
- 3.3.3.8 Règles particulières aux opérations entraînant des impacts cumulés. 20
- 3.3.3.9 Règles relatives à l'épandage d'effluents liquides ou solides 21
- 3.3.4 Synthèse : les pièges de rédaction à éviter 22

4 Possibilités de modification d'un document après enquête publique 22

- 4.1 **Les conditions de modification du projet de SAGE** 22
 - 4.1.1 Rappel du principe d'interdiction d'apporter des modifications substantielles au projet de SAGE après enquête publique (sauf à organiser une nouvelle enquête publique) 22
 - 4.1.2 Sur la nature des modifications pouvant être apportées au projet de SAGE postérieurement à l'enquête publique sans pour autant modifier substantiellement le projet 24

4.2 Synthèse 24

Conclusion 25

Annexes 27

- Analyse et propositions de reformulations de dispositions et règles issues des SAGE expertisés ... 28
- Rappel : Le contenu du PAGD 29
 - 1 – Les dispositions imprécises, dépourvues de portée juridique ou ayant une portée juridique limitée. 30
 - 2 – Les dispositions par lesquelles le SAGE excède son champ de compétence. 33
- Rappel : Le contenu du règlement 39
 - Alinéa 1 40
 - Alinéa 2 a 41
 - Alinéa 2 b 42
 - Alinéa 3 54
 - Règles non directement rattachables en l'état à un alinéa de l'article R212-47 du code de l'environnement. 58
 - A propos des mesures compensatoires prévues dans les règlements 60

I L'encadrement réglementaire sur le contenu du SAGE

I.1 Objet du SAGE

Le SAGE fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire le principe d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (article L. 211-I du Code de l'environnement). Il comprend un règlement dont les articles seront opposables aux tiers.

Cette gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et permet en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population.

Selon les dispositions du code de l'environnement, elle comporte plus précisément:

- La prévention des inondations ;
- La préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;

(art L211-I du CE : « on entend par zones humides les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon, permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ») ;

- La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toutes nature. Plus généralement, par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;
- La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;
- Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;
- La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;
- La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.

Ce premier paragraphe de l'article L.211-I du Code de l'environnement détermine la politique locale à mettre en place et les objectifs à atteindre concernant une gestion durable de la ressource. Il fixe également les domaines au sein desquels l'intervention des pouvoirs publics doit concentrer son action.

Par ailleurs, l'article L.211-I II du Code de l'environnement indique que ce principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau doit permettre de satisfaire ou de concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences suivantes :

- Vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;
- Conservation, libre écoulement des eaux et la protection contre les inondations ;
- L'agriculture, les pêches et les cultures marines. La pêche en eau douce, l'industrie, la production d'énergie (en particulier pour assurer la sécurité du système électrique). Les transports, le tourisme, la protection des sites, les loisirs et sports nautiques ainsi que toutes autres activités humaines légalement exercées.

Les dispositions précitées s'appliquent à l'ensemble des documents composant le SAGE, autrement dit le PAGD, le règlement, et les documents cartographiques les accompagnant.

I.2 Méthodologie de lecture critique

L'analyse consiste à examiner la présentation formelle du plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD), au regard notamment de l'article L. 212-5-I I du Code de l'environnement et de l'article R. 212-46 relatifs tous deux au contenu des PAGD. On se référera également à la circulaire ministérielle du 21 avril 2008 relative aux SAGE. Une démarche similaire doit être adoptée dans l'analyse du règlement. On se référera alors aux articles L 212-5-I II et R 212-47.

Il convient également d'analyser le contenu même du SAGE, en s'attachant à identifier les rédactions sujettes à interprétations et/ou n'assurant pas une parfaite lisibilité du document.

Ainsi, dans le cadre d'un travail d'écriture d'un SAGE, il convient d'opérer une relecture critique de l'ensemble de ces dispositions à l'aide des paramètres d'analyse critique identifiés dans ce document.

À ce titre, les analyses suivantes guideront les rédacteurs :

- Vérification de la cohérence interne du SAGE, notamment vérification de la répartition entre le PAGD et le règlement ;

- Vérification du respect du champ de compétence d'un SAGE ;

- Identification des dispositions illégales, inopportunes voire peu applicables et, le cas échéant, des dispositions sujettes à interprétation qu'il convient de reformuler ;

- Précision des documents ou décisions qui sont influencés ;

- Identification des dispositions d'une portée juridique limitée.

I.3 Rapport de compatibilité au SAGE d'autres documents de planification

I.3.1 SCOT, PLU et cartes communales

La loi du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive Cadre Eau du 23 octobre 2000 a renforcé, en son article 7, la portée juridique du SDAGE et des SAGE en intégrant la notion de compatibilité des documents d'urbanisme. Cette loi présente les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité définis par les SDAGE. Elle expose également les objectifs de protection définis par les SAGE.

On est donc passé d'une simple prise en compte des dispositions du SDAGE et du SAGE à une notion de compatibilité, à ne pas confondre avec celle de conformité. Les documents d'urbanisme n'ont pas l'obligation de respecter strictement les dispositions d'un SDAGE ou d'un SAGE, ils ne doivent pas aller à l'encontre des objectifs fixés par ces derniers. Autrement dit, pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du SDAGE ou du SAGE.

En tout état de cause, il ne revient pas aux rédacteurs des SAGE de s'assurer de la compatibilité des documents d'urbanisme. Cette prérogative revient aux collectivités locales maîtres d'ouvrage de ces documents et de l'Etat pour l'association, l'avis sur arrêt de projet et le contrôle de légalité. Les documents d'urbanisme devront, si nécessaire, être rendus compatibles avec les orientations des SAGE dans un délai de trois ans suivant l'approbation de ceux-ci. Les cartes communales et schémas départementaux des carrières sont soumis aux mêmes principes.

I.3.2 L'application du droit des sols

Les dispositions du SAGE ne sont pas directement opposables aux autorisations d'urbanisme telles que les permis de construire, les permis d'aménager ou encore les déclarations préalables. En revanche, ces autorisations sont conformes aux PLU et aux cartes Communales qui doivent, eux, être compatibles avec les SAGE. Il s'agit là d'une compatibilité indirecte.

Rappelons ici que l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme prévoit que :

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »

En tout état de cause, le refus de délivrance par l'autorité administrative d'un permis de construire ou d'aménager ne peut se fonder sur des dispositions d'un document non encore approuvé, tel qu'un PLU dont des dispositions devraient être modifiées pour devenir compatible avec un SAGE.

Un document non approuvé et n'ayant pas fait l'objet des mesures de publicité réglementaires ne peut être considéré comme opposable aux tiers. Les services instructeurs du droit des sols ne peuvent pas anticiper, et se baser sur un document en cours ou en fin d'élaboration pour fonder le refus de délivrance d'un permis de construire ou d'aménager.

Seul un PLU en vigueur, fort d'une compatibilité avec un éventuel SAGE lui aussi en vigueur, pourra justifier un tel refus.

1.3.3 Plan de Prévention des Risques annexé au PLU

L'article L. 212-5-2 du Code de l'environnement énonce notamment que :

« (...) Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD dans les conditions et les délais qu'il précise. »

Il ressort de ces dispositions que toutes 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.

L'annexe III de la circulaire du 21 avril 2008 énumère les principales décisions administratives prises dans le domaine de l'eau. On y trouve les Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) - tels que les inondations - de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement.

Ainsi, ces Plans de prévention des risques naturels, en tant que décisions prises dans le domaine de l'eau, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le PAGD rédigé par la CLE.

2 Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau (PAGD)

2.1 Présentation formelle du PAGD

2.1.1 Identifier le contenu du PAGD par référence expresse aux dispositions du Code de l'environnement

Les 5 rubriques de l'article R. 212-46 du Code de l'environnement doivent figurer de façon explicite sans devoir recourir à une interprétation. Ces 5 rubriques relèvent d'un contenu obligatoire. Sur ce point, deux solutions sont envisageables : structurer le document selon ces rubriques ou produire un tableau de synthèse donnant la correspondance entre rubriques réglementaires et structuration du PAGD.

Il est préférable de diviser le document en cinq parties, suivant les dispositions de l'article R. 212-46 du Code de l'environnement :

- Une première partie reprenant la synthèse de l'état des lieux du territoire du bassin versant ;
- Une deuxième partie exposant les principaux enjeux de la gestion de l'eau sur le territoire concerné ;

- Une troisième partie détaillant les objectifs généraux fixés dans le but d'atteindre un bon état de la ressource en eau, les moyens prioritaires de les atteindre et le calendrier de leur mise en œuvre ;
- Une quatrième partie concernant les conditions et délais de la mise en compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau ;
- Une cinquième partie relative aux moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du SAGE.

La terminologie introduite par la réglementation (principaux enjeux, objectifs généraux, moyens prioritaires) doit être reprise, et l'utilisation d'une terminologie propre aux rédacteurs de chacun des différents SAGE évitée, sous peine de rendre les documents peu lisibles par rapport à la réglementation. En cas d'utilisation d'une terminologie différente, il faut veiller à bien la définir. L'usage d'une terminologie commune est préférable pour permettre de se raccrocher à l'art. R212-47 CE, mais aussi de mettre en cohérence les SAGE entre eux.

2.1.2 Déterminer la place à donner à chaque document accompagnant le SAGE

L'élaboration d'un SAGE s'accompagne de celle de différents documents :

- l'état des lieux, dont le contenu est décrit à l'art. R 212-36 CE;
- Le rapport d'évaluation environnementale;
- L'avis de l'autorité environnementale sur ce rapport et sur la prise en compte de l'environnement dans le SAGE (cf les art. L 122-4 CE et suivants)

L'état des lieux n'est pas une pièce du PAGD et doit en être séparé. Le joindre au document SAGE n'est donc pas une obligation, seule une synthèse de l'état des lieux doit faire partie du PAGD. Il pourrait être mis, par exemple, en annexe. Les données étant évolutives, il est recommandé de dater les éléments d'état des lieux, y compris ceux repris dans sa synthèse.

De même, le rapport environnemental et l'avis de l'autorité environnementale ne constituent pas des pièces du SAGE, mais sont joints au SAGE lors de l'enquête publique.

2.1.3 Synthèse

Principaux risques de carences à éviter :

- Difficulté de rattachement des différentes parties du PAGD aux rubriques obligatoires du PAGD ;
- Recours à un vocabulaire spécifique aux rédacteurs du PAGD, non rattachable aux rubriques précitées ;
- Absence de certaines rubriques obligatoires (exemple : absence de mention quant à l'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être rendues compatibles avec celui-ci - R. 212-46-4 ° du Code de l'environnement).

Risques juridiques :

- Manque de lisibilité du PAGD pour les tiers ;
- Difficultés liées à la vérification du contenu obligatoire ;
- Risque de recours contentieux fondé sur le caractère incomplet du PAGD.

Préconisations :

- Présenter clairement les différentes parties du PAGD en faisant une référence explicite aux dispositions du Code de l'environnement et notamment en reprenant les termes employés par les articles L. 212-5-1 et R. 212-46 du Code.
- Au besoin, si les différentes rubriques obligatoires prescrites par le Code de l'environnement sont traitées dans une même partie, intégrer un tableau récapitulatif de correspondances entre les articles du Code de l'environnement décrivant le contenu du PAGD et les différentes parties du PAGD.
- Recourir à la terminologie du Code de l'environnement 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 »...).

2.2 Contenu du PAGD

2.2.1 Délais et conditions de mise en compatibilité des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau.

Les auteurs du SAGE doivent préciser les modalités de mise en compatibilité des décisions administratives concernées. Sur ce point, le SAGE doit avoir une approche pédagogique et peut donner des exemples en veillant à ne pas dépasser son champ de compétence (plus particulièrement, il ne peut prescrire en urbanisme, mais peut définir des objectifs généraux). 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 code de l'urbanisme introduisant lui-même le délai de 3 ans pour la mise en comptabilité des documents d'urbanisme, les décisions prises dans le domaine de l'urbanisme ne sont pas citées par le R 212-46 CE.

2.2.2 Synthèse de l'état des lieux

La synthèse de l'état des lieux doit bien poser les enjeux de la gestion de l'eau et reprendre chacune des rubriques de l'état des lieux prévues par le R 212-36 CE. Elle peut intégrer l'évolution et le cumul des connaissances acquises depuis la phase d'état des lieux et doit aborder les différentes rubriques prévues par le R212-36 CE.

Pour exemple, l'évaluation du potentiel hydroélectrique est une rubrique de l'état des lieux. Ce sujet ne doit pas manquer dans la synthèse, même s'il peut, dans certains cas, ne pas apparaître majeur localement aux yeux des rédacteurs du SAGE. Il sera évidemment développé de façon proportionnée à l'enjeu local en la matière.

2.2.3 Eléments cartographiques

L'identification des éléments cartographiques de terminologie et de portée définies réglementairement (zones humides d'intérêt environnemental particulier, aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance prioritaire, zones d'érosion, zones stratégiques pour la gestion de l'eau) est facultative. En toute logique, une identification des zones humides (en référence à leur définition légale – voir paragraphe 1.1) est un préalable à la définition de zones humides d'intérêts thématiques plus ciblés.

Pour faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, le SAGE doit indiquer les échelles de saisie des cartographies informatiques. D'un point de vue pratique, une cartographie d'échelle précise (à partir du 1/25 000 ème) est plus exploitable dans le cadre de documents d'urbanisme.

A propos des cartographies de zones humides restrictives, l'exercice de la police de l'eau nécessite que les secteurs dont le caractère humide est indéterminé soient cartographiés en tant que tels pour que l'absence de zone humide ne puisse y être considérée comme actée. En effet, un inventaire figé ne doit pas contraindre cette police dans sa faculté à identifier des zones humides caractérisées dans le cadre de projets qui lui sont soumis. Un inventaire parfaitement complet des zones humides reste en effet difficilement réalisable, quelle que soit l'échelle de travail adoptée.

2.2.4 Les dispositions

Un soin particulier doit être apporté à la rédaction des dispositions du PAGD. Nous abordons ci-dessous les principes à adopter.

2.2.4.1 Précision des dispositions

Les mesures et/ou actions du PAGD doivent faire mention des destinataires et/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

Risque juridique : portée juridique limitée, voire absence de portée juridique; interprétation liée au champ d'application desdites mesures susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux à l'occasion de l'application des mesures du SAGE.

Préconisation :

- identifier précisément la nature des décisions susceptibles d'être concernées et les dispositions législatives et réglementaires dans le cadre desquelles elles peuvent être prises.
- identifier les personnes ou les actes concernés.

2.2.4.2 Limites du champ de compétence du SAGE :

• Consultation systématique de la CLE

Le Code de l'Urbanisme ne prévoit pas la consultation systématique des CLE dans le cadre d'une élaboration ou d'une révision d'un document d'urbanisme pour les PLU (articles L122-6 et 7 pour les SCOT et articles L123-7 et 8 pour les PLU). Aucune consultation n'est prévue pour les Cartes Communales.

En outre, les cas dans lesquels l'avis de la CLE est sollicité sont limitativement prévus par les dispositions législatives et réglementaires, rappelés et énumérés à l'annexe IV de la circulaire du 21 avril 2008.

Dans ces conditions, la CLE ne peut exiger, par le biais de dispositions rédigées dans son PAGD et dans son règlement, d'être associée à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme. En l'état, une telle mesure ne serait pas appliquée car elle serait illégale.

Risque juridique : annulation de la disposition du SAGE en ceci qu'elle est irrégulière, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé à l'encontre de ce dernier. S'ensuit la possibilité d'invoquer, par la voie de l'exception d'illégalité, l'irrégularité de cette disposition.

Préconisation : La solution la plus efficace, en l'absence de consultation prévue réglementairement, serait que la CLE prévoie une action de communication auprès des élus. En leur rappelant que, même si l'association de la CLE n'est pas prévue par les textes, il est important que celle-ci participe le plus en amont possible à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme, en raison de la compatibilité qu'ils devront respecter vis-à-vis du SAGE.

• Demande d'études complémentaires

Les mesures du PAGD ou du règlement ne peuvent imposer aux pétitionnaires des études complémentaires qui ne sont pas prévues par la loi.

Risque juridique : inopposabilité de la mesure, voire annulation, au motif de son illégalité.

Préconisation : rédiger la mesure en terme de compatibilité de la décision administrative avec un certain nombre d'objectifs et/ou d'effets recherchés.

Exemple

Rédaction initiale

Les pétitionnaires joignent un bilan de l'utilisation de la ressource et des dispositifs d'économie d'eau prévus dans le cadre de l'usage considéré lors de demandes soumises à la réglementation des Installations classées pour la protection de l'environnement et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

Proposition de réécriture

Les pétitionnaires peuvent joindre un bilan de l'utilisation de la ressource et des dispositifs d'économie d'eau prévus dans le cadre de l'usage considéré lors de demandes soumises à la réglementation des Installations classées pour la protection de l'environnement et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

• Ne pas imposer le moyen à mettre en œuvre pour atteindre un objectif en urbanisme

Les mesures du PAGD ne doivent pas imposer aux auteurs des SCOT et PLU les moyens d'atteindre les objectifs du SAGE. Elles doivent être rédigées en termes d'objectifs ou d'effets recherchés en matière de protection de la ressource en eau.

Ainsi, si le SAGE a vocation à identifier les secteurs à préserver au regard des dispositions du Code de l'environnement, il ne peut décider de la nature du zonage au risque de se substituer au pouvoir d'appréciation de ce dernier.

Risque juridique : inopposabilité, voire annulation de la mesure, au motif de son illégalité.

Préconisation : rédiger la mesure en terme de compatibilité du document d'urbanisme avec un certain nombre d'objectifs et/ou d'effets recherchés. Les moyens d'y parvenir peuvent être donnés à titre d'exemples.

Exemple 1

Rédaction initiale

Classer, lors de l'établissement ou de la révision des documents d'urbanismes (cartes communales, POS, PLU), les espaces à enjeux, cartographiés par le PAGD, en zone non urbanisable (N ou A). Inciter à la mise en place de prescriptions particulières (interdiction des affouillements, d'exhaussement du sol, de drainage...) permettant la conservation de la fonctionnalité du site. Les espaces définis au cours des inventaires communaux s'ajouteront à la liste des espaces à enjeux approuvés par la CLE et devront, de la même manière, être inscrits dans les PLU.

Proposition de réécriture

Les documents d'urbanisme (cartes communales, POS, PLU) préservent les espaces à enjeux de l'urbanisation, cartographiés par le PAGD. Les espaces à enjeux non cartographiés par le PAGD et définis au cours d'inventaires communaux s'ajouteront à la liste des espaces à enjeux approuvés par la CLE et devront également être préservés

Exemple 2

Rédaction initiale

Les documents d'urbanisme (cartes communales, plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme) intègrent les dispositifs d'infiltration et de récupération des eaux pluviales dans leur règlements et/ou leurs zonages d'urbanisme.

Proposition de réécriture

Les documents d'urbanisme permettent d'améliorer la gestion des eaux pluviales, en délimitant par exemple, en application de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement et/ou les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

2.2.4.3 Les dispositions relevant du règlement de SAGE :

Une fois formalisées et précisées, certaines dispositions des PAGD peuvent relever du règlement de SAGE et non du PAGD, dans le cas où elles se rattachent plutôt à des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau listées à l'art R 212-47 CE définissant le contenu du règlement.

Risque juridique : le risque d'un rattachement inopportun au PAGD d'une disposition relevant du règlement est l'inopposabilité de ladite disposition en termes de sanctions, (les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau étant assorties de sanctions pénales) relevée par le juge administratif et / ou le juge pénal en cas de recours contentieux à l'occasion de l'application de l'une de ces mesures.

Préconisation : bien identifier les mesures qui correspondent à des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau et doivent alors être incluses dans le règlement de SAGE.

3 Le règlement

3.1 Nature et contenu des règles

3.1.1 Dispositions réglementaires

Concernant plus particulièrement le règlement, les dispositions du Code de l'environnement définissent son contenu, notamment les règles particulières de ce dernier.

En premier lieu, le II et le III de l'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement indiquent :

« II. – Le schéma comporte également un règlement qui peut :

1. Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvements par usage ;
2. Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;
3. Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

III. – Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

En application de ces dispositions, le règlement « peut » donc comporter deux séries de règles :

- Les priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvements par usage ;
- Les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau.

Le règlement du SAGE peut également indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques précités, ceux qui sont soumis à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Le choix du contenu du règlement est donc librement effectué par les auteurs du SAGE. Autrement dit, ces derniers n'ont aucune obligation d'intégrer dans le règlement toutes les catégories de mesures énoncées par les textes notamment par l'article R. 212-47 du Code de l'environnement. La présence d'un règlement elle-même revêt par contre un caractère obligatoire.

En revanche, les règles particulières édictées par le SAGE sont strictement encadrées par les textes, notamment l'article R. 212-47 précité. Le règlement a en effet pour principal objet de définir des mesures précises permettant la réalisation d'objectifs exprimés dans le PAGD, objectifs identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource.

Par ailleurs, les règles édictées ne doivent concerner que les domaines mentionnés à l'article R. 212-47 et en respecter les conditions, sous peine d'irrégularité de la règle.

Il reste à examiner le détail de ces mesures pouvant être contenues dans le règlement tel que précisé par l'article R. 212-47 du Code de l'environnement, issu du décret n° 2007-1213 du 10 août 2007 pris en application de la LEMA.

L'article R. 212-47 indique que :

« Le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux peut :

1. Prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.
2. Pour assurer la restauration et la protection de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :
 - a. Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné ;
 - b. Aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1 ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8.
 - c. Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52.
3. Edicter les règles nécessaires
 - a. A 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 prévues par le 5° du II de l'article L. 211-3 ;
 - b. A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement ;
 - c. Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.
4. Afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique, fixer des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

Le règlement est assorti des documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte. »

3.1.2 Règles relatives à diverses opérations

Le 2° du R. 212-47 aborde les opérations entraînant des impacts cumulés significatifs (a), les IOTA et ICPE (b) et les exploitations agricoles procédant à des épandages (c)

2 a. La possibilité d'édiction de règles concerne les « opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ».

Selon la circulaire du 21 avril 2008 précitée, cette possibilité d'édicter des règles particulières comprend les opérations qui ne relèvent pas d'une procédure administrative préalable, et notamment celles qui se situent en dessous des seuils de déclaration ou d'autorisation de l'article R. 214-1 CE et celles qui correspondent à un usage domestique.

Sur ce point, cette même circulaire affirme que l'utilisation de cette possibilité doit être réservée, au moins dans un premier temps, à la résolution de problèmes majeurs avérés dans le périmètre du SAGE. L'identification et la caractérisation de ces problèmes majeurs relèvent du PAGD.

Ainsi, la possibilité pour les auteurs du SAGE d'édicter de telles mesures est strictement limitée.

La circulaire ajoute que la CLE doit organiser l'information des usagers et s'assurer, au travers des contrôles de la police de l'eau, de l'effectivité de la mise en œuvre et du respect de ces règles.

2 b. Le règlement peut comporter des règles particulières dont le contenu est précisément déterminé, qui vont s'imposer directement aux IOTA soumis à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau, ainsi qu'aux ICPE soumises à déclaration ou autorisation.

En conséquence, l'autorité compétente chargée de délivrer ces autorisations ou d'instruire ces déclarations doit les refuser au motif de leur non-conformité avec le règlement du SAGE.

3.1.3 Règles relatives à des zones d'intérêt environnemental particulier

Le 3° du R. 212-47 fait le lien avec les règles s'appliquant spécifiquement sur des zones d'intérêt environnemental particulier, définies par le code de l'environnement : aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière (a), zones d'érosion (b), zones humides d'intérêt environnemental particulier ou zones stratégiques pour la gestion de l'eau (c)

Ainsi en application du 3° de l'article R. 212-47, 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 prévues par le 5° du II de l'article L. 211-3,
- édicter des règles nécessaires à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du Code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement,
- édicter des règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

Pour préciser cette partie de l'article R. 212-47, il faut ajouter que l'article L. 211-3 du Code de l'environnement indique que :

« I. - En complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1.

II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut : (...)

4. A l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1 : Délimiter des zones dites « zones humides d'intérêt environnemental particulier » dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones peuvent englober les zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » prévues à l'article L. 212-5-1 (...)

5. Délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1, et y établir, dans les conditions prévues au 4° du présent article, un programme d'actions à cette fin (...)

Ainsi, le règlement du SAGE peut édicter des règles relatives au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier délimitées par l'autorité administrative et dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Il est indiqué en outre que ces zones peuvent englober les zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » identifiées, le cas échéant dans le PAGD.

La combinaison des dispositions de l'article R. 212-47 et de celles de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement révèle par ailleurs que le règlement du SAGE peut édicter les règles nécessaires 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. Ces aires sont délimitées par l'autorité administrative, le cas échéant, après qu'elles ont été identifiées dans le PAGD.

La combinaison des dispositions de ces articles révèle également que le règlement du SAGE peut édicter des règles nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion délimitées par l'autorité administrative, le cas échéant, après qu'elles ont été identifiées dans le PAGD.

3.1.4 Limites au champ d'application

Les points à garder à l'esprit lors de la rédaction sont les suivants :

Objet des règles :

- L'acception «utilisation de la ressource» est comprise au sens large : les règles qui s'y rapportent peuvent concerner un rejet par exemple.

- L'interdiction d'une activité n'est possible qu'en conséquence d'un objectif affirmé par une règle. Toute règle est à circonscrire et à motiver par rapport au R 212-47 CE.

- Dans le cas où le PAGD identifie un problème majeur lié à un impact cumulatif d'opérations en terme de prélèvement ou de rejets échappant aux régimes d'autorisation ou de déclaration, des règles particulières d'utilisation de la ressource peuvent être édictées, pouvant alors s'appliquer sous les seuils de déclaration des IOTA et ICPE.

- Le R 212-47 CE 2c s'applique de façon restrictive aux épandages fait par des exploitations agricoles.

- Des règles ou orientations édictées par un document non encore approuvé ne peuvent être invoquées comme motifs d'opposition.

Consultation des CLE :

- L'instruction au titre du L 214-1 CE prévoit la consultation des CLE. Celle au titre du L 512-1 CE ne la prévoit pas.

3.2 Tableau de synthèse

Le tableau suivant synthétise les dispositions de l'article R. 212-47 du Code de l'environnement relatif au contenu du règlement de SAGE complété par l'interprétation qui en a été faite par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement dans sa circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE (NOR : DEVO0809212C).

règles comprises dans le règlement du SAGE, édictées par ouvrages ou par groupes d'ouvrages et directement applicables

	Personnes concernées par la règle particulière du Règlement	Nature de la règle particulière	Conditions d'application de la règle particulière	Exemples de règles prévues dans la circulaire du 21 avril 2008	Sanctions pénales
R212-47 1°	Utilisateurs de masses d'eau superficielles ou souterraines Selon la circulaire du 21 avril 2008, sont concernés les bénéficiaires d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE et non les utilisateurs ayant des usages domestiques des dites masses d'eau	Règles de répartition du volume d'eau entre les différentes catégories d'utilisateurs (en pourcentage) prises en vue de satisfaire en premier lieu les usages prioritaires nécessaires à la santé et la salubrité publiques, la sécurité civile et l'alimentation en eau potable de la population	Disposer d'une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente Déterminer le volume disponible des masses d'eau superficielles ou souterraines Définir un pourcentage de répartition du volume Définir des catégories d'utilisateurs		
R212-47 2° a)	Maîtres d'ouvrage d'opérations engendrant des prélèvements et des rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné Selon la circulaire du 21 avril 2008, exclusion des ouvrages qui relèvent d'une procédure administrative préalable	Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau en vue d'assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques	L'opération doit entraîner des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets Selon la circulaire du 21 avril 2008, l'application des règles peut être prévue même pour des quantités de rejets ou prélèvements inférieures aux seuils d'autorisation ou de déclaration prévus à la nomenclature figurant au tableau de l'article L. 214-1 du CE et même s'ils ne correspondent qu'à un usage domestique Toutefois, pour ces «petits» prélèvements et rejets, la circulaire indique que l'édiction de règles particulières doit être réservée, dans un premier temps au moins, à la résolution de problèmes majeurs avérés dans le périmètre du SAGE	Interdiction de nouveaux forages à l'exception des forages déclarés d'utilité publique, dans une nappe en bordure de littoral présentant un risque d'eau salée du fait de prélèvements excessifs	Violation de la règle constitutive d'une infraction pénale (article R. 212-48 du CE) : contravention de la 5e classe (passible d'une amende de 1500 €)
R212-47 2° b)	Pétitionnaires dans le cadre d'une demande d'autorisation ou de déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou d'installations, ouvrages travaux ou activités visés à l'article R.214-1 (IOTA). Autorité administrative chargée de délivrer les autorisations ou déclarations précitées.	Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau en vue d'assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques	Aucune	Obligation de traitement complémentaire du phosphore pour les stations d'épuration de plus de X EH (équivalent habitant) situées dans la zone référencée Y sur la carte Z Interdiction de création de tout nouveau plan d'eau, soumis à déclaration ou à autorisation en application en application de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature (plans d'eau permanents ou non), dans les zones humides figurant dans la carte X	Violation de la règle constitutive d'une infraction pénale (article R. 212-48 du CE) : contravention de la 5e classe (passible d'une amende de 1500 €)

	Personnes concernées par la règle particulière du Règlement	Nature de la règle particulière	Conditions d'application de la règle particulière	Exemples de règles prévues dans la circulaire du 21 avril 2008	Sanctions pénales
R212-47 2° c)	Exploitants agricoles Selon la circulaire du 21 avril 2008, sont exclus les bénéficiaires d'une autorisation ou d'une déclaration au titre de la législation relative aux ICPE et aux IOTA	Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau en vue d'assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques	Règles applicables aux exploitations agricoles qui génèrent des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu aux articles R. 211-50 à R.211-52 du CE.		Violation de la règle constitutive d'une infraction pénale (article R. 212-48) : contravention de la 5e classe (passible d'une amende de 1500 €)
R212-47 3° a)	Maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau potable	Règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau	Règles applicables aux aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement futur ou actuel (telles que décrites dans l'article L. 211-3 II 5°)		
R212-47 3° b)	Maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans des zones d'érosion identifiées dans le périmètre du SAGE	Règles nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion	Règles applicables aux : Zones d'érosion dans laquelle l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval (prévue à l'article L. 114-1 du code rural) ou Zones d'érosion dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel écologique et/ou chimique tels que prévus à l'article L. 212-1		
R212-47 3° c)	Maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées sur des zones humides d'intérêt environnemental particulier ou dans des zones stratégiques pour la gestion de l'eau	Règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1	Règles applicables aux : «Zones humides d'intérêt environnemental particulier» dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière, pouvant englober les zones humides dites «zones stratégiques pour la gestion de l'eau» «Zones stratégiques pour la gestion de l'eau» dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité d'eau correspondant à un bon état ou, le cas échéant à un bon potentiel écologique et/ou chimique		
R212-7 4°	Les exploitants d'ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau	Règles relatives aux obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et assurer la continuité écologique	Règles applicables aux ouvrages susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques listés dans l'inventaire prévu dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD).		Violation d'une règle constitutive d'une infraction pénale (article R. 212-48) : contravention de la 5e classe (passible d'une amende de 1500 €)

3.3 Les principes de rédaction à intégrer

3.3.1 Caractère obligatoire du règlement.

- Le caractère obligatoire du règlement de SAGE en tant que document constitutif du SAGE est affirmé clairement (L. 212-5-1 du Code de l'environnement et circulaire du 21 avril 2008). Le contenu du règlement est défini par les auteurs du SAGE dans le cadre des facultés offertes par le législateur. Les différents points du R212-47 CE ne sont pas tous nécessairement à traiter.

- Risque juridique identifié : l'absence de règlement est susceptible d'être assimilée par le juge administratif comme l'omission d'une formalité substantielle et d'entraîner l'annulation du SAGE en cas de contentieux.

3.3.2 Sur la présentation formelle du règlement.

3.3.2.1 Articulation entre règlement et PAGD

Rappel du rôle du règlement de SAGE dans la réalisation des objectifs fixés par le PAGD : selon la circulaire du 21 avril 2008, le règlement définit des mesures précises permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le PAGD, identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource.

3.3.2.2 Préconisations à intégrer

- Faire référence aux objectifs du PAGD identifiés comme majeurs et auxquels le règlement entend répondre ;
- Organiser le règlement de SAGE en plusieurs parties correspondant à chacun des objectifs considérés comme majeurs fixés par le PAGD ;
- Rattacher chacune des règles édictées à l'un des cas de réglementation listé par l'article R. 212-47 du Code de l'environnement ;
- Accompagner les règles d'un document cartographique figurant au PAGD lorsque cela est nécessaire (exemple : zones humides d'intérêt environnemental particulier).

3.3.3 Sur les règles édictées par le règlement de SAGE.

3.3.3.1 Opportunité des règles

Annoncer que le règlement sera ultérieurement approfondi est une maladresse à éviter. Cela laisse entendre que le règlement de SAGE n'est pas complet.

Risque juridique : source de contestation dans le cadre d'un contentieux.

Préconisation : suppression de la règle. Mentionner l'éventuelle révision ultérieure du SAGE liée à l'approbation définitive du SDAGE avec lequel il doit être compatible.

3.3.3.2 Précision des règles

Certains termes font l'objet de définitions juridiques précises dans le Code de l'environnement (exemples :

« projet d'intérêt général » – « déclaration d'utilité publique » - « continuité écologique » - « zones naturelles d'expansion de crues »). Ils doivent uniquement être utilisés avec une acception, une optique et un contexte similaires à ceux du Code de l'environnement.

Risque juridique : une utilisation maladroite manque de clarté et réduit la lisibilité de la règle. Mauvaise interprétation de la règle et donc risque de contestation contentieuse.

Préconisation : viser expressément les dispositions législatives ou réglementaires correspondant aux termes utilisés (exemples : articles R. 121-3 du Code de l'urbanisme et L.211-7 du Code de l'Environnement pour les « projets d'intérêt général », article R. 214-109 du Code de l'environnement pour la notion de « continuité écologique »).

Certaines notions demandent à être assorties de précisions d'ordre quantitatif ou qualitatif (exemples : les notions d' « innocuité », de « meilleure technique disponible d'assainissement » et de « coût économiquement supportable »). En l'absence d'indication, ces notions conduisent à des interprétations subjectives, par conséquent contestables ;

Risque juridique : dispositions qui, lors de leur application, peuvent donner lieu à des interprétations divergentes auprès du juge administratif. Dispositions également difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, notamment par l'autorité administrative chargée de les appliquer.

Préconisation : assortir les règles posées par des données chiffrées ou en tout cas évaluables ou déterminables selon des critères objectifs.

Exemple :

Rédaction initiale :

Les nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L.214-I CE, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L.512-1 du Code de l'environnement et L.512-8 du Code de l'environnement à l'exclusion des épandages agricoles, ne peuvent être déversés au sein d'un périmètre de protection rapproché d'un captage pour l'alimentation en eau potable que s'ils sont déclarés d'utilité publique et après avoir vérifié leur innocuité sur le milieu récepteur.

*La notion d'« innocuité » n'est pas définie,
La notion d'« utilité publique » n'est pas utilisée à bon escient.*

Proposition de réécriture

Les nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L.214-I CE, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L.512-1 du Code de l'Environnement et L.512-8 du Code de l'Environnement à l'exclusion des épandages agricoles, ne peuvent être déversés au sein d'un périmètre de protection rapproché d'un captage pour l'alimentation en eau potable sauf s'ils revêtent 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.

3.3.3.3 Respect du champ de compétence du SAGE

- le règlement de SAGE ne peut régulièrement prescrire des études, rapports ou expertises supplémentaires dans le cadre de la présentation des dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration des IOTA au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE.

Exemple : imposer aux pétitionnaires de fournir, dans le cadre des dossiers de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, une étude thématique spécifique non identifiée par les procédures en vigueur.

Risque juridique : annulation de la disposition du SAGE en ce qu'elle est irrégulière dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé à l'encontre de ce dernier. Possibilité ultérieure d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité l'irrégularité de cette disposition.

Préconisation : définir des règles de fond répondant aux objectifs recherchés par le SAGE. Les autorisations IOTA ou ICPE ne pourront être délivrées pour des projets qui ne respecteraient pas le SAGE, sans pour autant que les pétitionnaires aient à présenter un document complémentaire à ceux déjà prévus par les procédures en vigueur.

- Pour plus de sécurité juridique, le règlement de SAGE ne peut régulièrement prévoir, au titre des mesures compensatoires, des actions en faveur de l'environnement trop générales et déconnectées des projets les justifiant.

Risque juridique : annulation de la disposition du SAGE en ceci qu'elle est irrégulière, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé à l'encontre de ce dernier. Possibilité ultérieure d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité l'irrégularité de cette disposition.

Préconisation : définir la nature des mesures compensatoires liées spécifiquement aux projets autorisés ou déclarés (IOTA ou ICPE).

3.3.3.4 Asseoir la portée juridique des dispositions

- Il ne faut pas subordonner l'application d'une dérogation à une règle du SAGE à l'appréciation de l'autorité administrative chargée de délivrer l'autorisation ou d'instruire la déclaration.

Risque juridique : inapplicabilité.

Préconisation : déterminer la nature des dérogations à l'interdiction précitée qui peuvent être accordées.

- Les dispositions se bornant à rappeler la réglementation existante n'apportent pas de plus-value au SAGE et en réduisent la lisibilité. Une mauvaise transcription de la réglementation peut aussi conduire à des interprétations ou des incohérences.

Risque juridique : aucun; si ce n'est « diluer » les règles opposables. Conformément à la réglementation existante, l'appréciation des mesures compensatoires sera effectuée par l'autorité administrative dans le cadre de l'instruction et la délivrance des autorisations ICPE et des autorisations et déclarations des IOTA.

Préconisation : éviter ce type de rappel ou bien clairement le présenter comme tel et non comme une disposition propre au SAGE.

3.3.3.5 Règles s'appliquant en zone d'intérêt environnemental particulier prévue par le Code de l'environnement

Ces zones sont identifiées dans le PAGD et délimitées par arrêtés préfectoraux.

On entend par zone d'intérêt environnemental particulier :

les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP),

les zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) que la CLE peut, si elle le souhaite, identifier au sein des ZHIEP,

les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière et les zones d'érosion, définies et introduites par le Code de l'environnement (cf paragraphe 3.1.3).

Un règlement de SAGE ne pourra édicter des règles applicables sur ces zones alors même que le PAGD ne les aurait pas identifiées.

L'article R.212-47 3° c) ne fait expressément référence à l'article L212-5-1 relatif au PAGD que pour les ZSGE, et fait référence, pour ce qui est des ZHIEP, à l'article L211-3 relatif à la possibilité de délimitation de zones d'intérêt environnemental particulier par l'autorité environnementale. Toutefois, l'article L212-5-1 affirme bien la possibilité conférée aux CLE d'identifier des ZHIEP, zones visées au 4° de l'article L211-3.

En d'autres termes, il ne peut y avoir de règles édictées sur les ZHIEP que si le PAGD a identifié les zones évoquées ci-avant, indépendamment de la possibilité pour le Préfet de délimiter ces zones en application de l'article L.211-3. Une telle interprétation peut être également retenue pour les autres zones (aires d'alimentation des captages d'eau potable et les zones d'érosion).

En ce sens, la circulaire du 21 avril 2008 indique en page 14 que le règlement a pour objet de définir des « (...) mesure[s] précise[s] permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le PAGD ».

Les règles édictées doivent donc être rattachables aux dispositions du PAGD.

En outre, un règlement de SAGE édictant des règles sur des zones dont le périmètre n'est pas encore délimité manquerait de cohérence et de lisibilité, le règlement du SAGE ayant pour objectif de prescrire des règles aboutissant à l'atteinte des objectifs fixés dans le PAGD.

3.3.3.6 Règles s'appliquant à une zone spécifiquement définie par le SAGE en dehors des zones définies spécifiquement au § 3° du R212-47 CE

Comme indiqué précédemment, le règlement de SAGE peut tout à fait restreindre l'application de ces règles à certaines zones particulières identifiées par le PAGD et figurant dans les documents graphiques du SAGE.

Tel est le cas des ZHIEP évoquées dans le c) 3° de l'article R. 212-47 du Code de l'environnement.

Certaines catégories de zones n'ont aucune définition législative ou réglementaire, mais sont spécifiquement définies par le SAGE. On pourrait aussi se poser la question du rattachement de règles à ces catégories.

Aucune règle, ni aucun principe ne s'oppose à ce qu'un SAGE définisse une catégorie de zone à protéger en utilisant sa propre terminologie. Il est simplement exigé que le SAGE, PAGD ou règlement, poursuive les objectifs qui lui sont assignés par la loi ou le règlement et que les règles applicables dans ces zones entrent dans les prévisions des dispositions du Code de l'environnement (notamment de l'article R. 212-47 relatif au contenu du règlement).

Toutefois, il conviendra de veiller à ce que ces zones ne soient pas confondues avec les zones répondant à une définition législative et/ou réglementaire (zones humides, ZHIEP ou zones d'érosion). Les caractéristiques de ces zones, ainsi que leur régime de protection, ne devront pas davantage empiéter sur celles des zones réglementées précitées, au risque de créer une confusion, voire des discussions contentieuses.

Par ailleurs, les caractéristiques de ces zones, ainsi que le régime de protection instauré par le SAGE dans les limites de ce qu'autorisent les textes, devront être définies de manière très précise et non ambiguë.

En tout état de cause, nous ne pouvons que préconiser de recourir aux catégories de zones identifiées par la loi et le règlement, si ces dernières permettent d'atteindre les objectifs assignés aux SAGE.

3.3.3.7 Possibilité d'interdire un type d'activité

On pourrait s'interroger sur la possibilité d'interdire un type d'activité. A titre d'exemple, on peut analyser la possibilité d'utiliser une formule telle que « l'assèchement des zones humides est interdit » au titre des règles pouvant être édictées sur la base du b) 2° de l'article R. 212-47.

L'interdiction d'un type d'activité et la formulation proposée en exemple, très large, ne peuvent apparaître en tant que telle dans le règlement d'un SAGE. Elles doivent être circonstanciée et motivée.

En tout état de cause, toute règle édictée par le règlement du SAGE doit s'inscrire dans un des cas visés à l'article R. 212-47 du Code de l'environnement et être justifiée par rapport aux conditions posées par cet article.

S'agissant de l'exemple étudié, il est particulièrement opportun de rattacher la règle d'interdiction aux autorisations et aux déclarations susceptibles d'être délivrées pour les IOTA au titre de la loi sur l'eau et les ICPE.

3.3.3.8 Règles particulières aux opérations entraînant des impacts cumulés

Le 2° a) de l'article R. 212-47 indique que le règlement peut :

« Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières de la ressource en eau applicables :

Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en terme de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassin concerné. »

La circulaire du 21 avril 2008, indique expressément concernant ces dispositions que :

« L'utilisation de cette possibilité offerte par le règlement d'édicter des règles aux ouvrages qui ne relèvent pas d'une procédure administrative préalable doit être réservée, au moins dans un premier temps, à la résolution de problèmes majeurs avérés dans le périmètre du SAGE. La CLE organise l'information des usagers et s'assure, au travers des contrôles de la police de l'eau, de l'effectivité de la mise en œuvre et du respect de ces règles. »

Il ressort de ces dispositions que les conditions posées par cet article s'appliquent spécifiquement aux ouvrages qui ne relèvent pas d'une procédure administrative préalable (c'est-à-dire qui ne relèvent pas des procédures organisées par le Code de l'environnement relatives aux IOTA et aux ICPE aux articles L. 214-1 et suivant et L. 512-1 et suivants).

Par ailleurs, les règles particulières édictées doivent, dans un premier temps, se limiter à la résolution de problèmes majeurs avérés sur le territoire couvert par le SAGE.

Ainsi, à notre sens, afin de justifier le recours à la possibilité d'édicter de telles règles, et pour la pleine effectivité des règles posées, il est nécessaire d'indiquer dans le SAGE, dans quelle mesure une opération est susceptible d'entraîner des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets.

Notamment, il convient qu'un usager puisse déterminer si l'opération qu'il envisage peut être concernée par le règlement du SAGE.

Compte tenu de la restriction précitée apportée par la circulaire, il conviendra d'identifier dans le SAGE les problèmes majeurs avérés sur le territoire couvert par le SAGE. A notre sens, ces problèmes peuvent être identifiés dans le PAGD qui pourra fixer les objectifs correspondants. Le règlement pourra alors, sur la base de ces objectifs, définir les règles applicables et destinées à résoudre ces problèmes majeurs.

Néanmoins, la notion d' « impact cumulé significatif » n'est précisée ni par les textes, ni par la circulaire. Nous ne disposons pas davantage d'interprétation jurisprudentielle de cette notion. Pour cette raison, il est important de préciser cette notion et de la justifier dans le SAGE.

En pratique, les utilisateurs de la ressource en eau doivent être à même de cerner cette notion dans le but de déterminer si les règles édictées leur sont applicables ou non.

Dans ces conditions, il convient de définir dans le PAGD ce que la CLE entend par « impact cumulé significatif » et d'y décrire les problèmes majeurs rencontrés dans le périmètre du SAGE auxquels les règles édictées par le règlement permettront de remédier.

L'important étant de justifier et de motiver la règle prescrite par référence aux objectifs fixés dans le PAGD.

3.3.3.9 Règles relatives à l'épandage d'effluents liquides ou solides

L'article 2° c du R. 212-47 prévoit que le règlement du SAGE peut :

« Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :

- Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52. »*

La circulaire du 21 avril 2008 précise que les exploitations agricoles concernées par ces dispositions sont celles qui ne relèvent ni de la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1, ni des ICPE.

La rédaction de ces dispositions permet de considérer que concernant les exploitations agricoles,

le règlement du SAGE peut édicter des règles d'utilisation particulière de la ressource en eau. Ces règles s'appliquent uniquement aux exploitations qui procèdent précisément à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52.

3.3.4 Synthèse : les pièges de rédaction à éviter

Sur le fond, on distingue les maladresses suivantes qui devront être évitées:

- des dispositions inopportunes : ne pas laisser entendre que le règlement est incomplet même dans l'optique de le compléter plus tard,
- des rédactions ambiguës : ne pas imposer un refus systématique à l'autorité administrative,
- des termes juridiques définis précisément et employés de façon inopportune : intérêt général (origine : code de l'urbanisme), utilité publique ou déclaration d'utilité publique (lien avec l'expropriation),
- des notions imprécises ou subjectives posant des problèmes d'application et de contrôle : innocuité, meilleure technique disponible, coût économiquement acceptable,
- le SAGE n'a pas compétence à prescrire des éléments de dossier (autorisation, déclaration ...) supplémentaires à ceux prévus par les procédures. Il faut reformuler les règles en les centrant sur les objectifs à atteindre.
- la définition de mesures compensatoires hors du périmètre d'exercice de l'activité strictement réglementée par une autorisation est sujette à discussion. Notamment dans le cas des ICPE pour lesquelles les mesures compensatoires doivent « limiter les inconvénients de l'installation ». En loi sur l'eau, en faune et en flore, les inconvénients vont souvent au-delà des limites d'exercice de l'activité (continuité hydraulique, démographie des populations animales et végétales non isolées). Il convient alors de savoir le démontrer.
- une portée juridique limitée : on reporte l'appréciation des dérogations à certaines règles du SAGE sur l'autorité administrative. Les dérogations doivent être listées et définies par la règle elle-même.

Les mesures compensatoires adéquates sont à définir par le SAGE lui-même.

4 Possibilités de modification d'un document après enquête publique

4.1 Les conditions de modification du projet de SAGE

La question peut se poser de savoir dans quelle mesure le projet de SAGE peut être modifié après l'enquête publique sans pour autant modifier substantiellement le document tel que soumis à enquête publique.

4.1.1 Rappel du principe d'interdiction d'apporter des modifications substantielles au projet de SAGE après enquête publique (sauf à organiser une nouvelle enquête publique)

Les dispositions du Code de l'environnement ne précisent pas dans quelle mesure le projet de SAGE peut faire l'objet de modifications au cours de la procédure d'élaboration.

L'article R. 212-41 du Code de l'environnement indique seulement qu'il peut être éventuellement modifié pour tenir compte des avis et observations avant d'être adopté par une délibération de la commission locale de l'eau.

Toutefois, et à notre connaissance, le juge administratif n'a pas encore eu à statuer sur les conditions de sa modification après enquête publique.

Il convient donc d'appliquer, par analogie, la jurisprudence administrative relative aux enquêtes publiques organisées en vertu d'autres dispositions législative et réglementaire, notamment au titre de la « loi Bouchardeau » ou du Code de l'expropriation.

Il ressort de cette jurisprudence que le contenu de l'acte qui intervient à l'issue de l'enquête ne doit pas être substantiellement différent de celui correspondant aux éléments figurant dans le dossier d'enquête et à partir desquels les différents intéressés ont été amenés à se prononcer. Peu importe que ces modifications, dès lors qu'elles présentent un caractère substantiel, soient le résultat d'adjonctions par rapport au contenu du projet soumis à enquête (TA Poitiers, 6 juill. 1988, Oddone : Rec. jur. TA et CAA 1989, n° 196, p. 216. – CE, 28 déc. 1992, Monti-Rossi : Dr. adm. 1993, comm. n° 92. – CAA Nantes,

31 mai 1995, Le Bec : Rev. jur. env. 1996, p. 140, obs. J.-C. H. – TA Lyon, 18 oct. 1995, Assoc. «pour réfléchir» et a. : Rev. jur. env. 1996, p. 140, obs. J.-C. H.) ou, au contraire, de restrictions apportées à ce dernier (CE, 8 mars 1989, Dpt Charente-Maritime : Rec. CE, p. 84 ; AJDA 1989, p. 487, obs. J.-B. Auby ; RD publ. 1989, p. 1530 ; RFD adm. 1990, p. 198, concl. A.M. Leroy. – sect. TP, avis n° 348 252, 3 juill. 1990 : EDCE 1990, n° 42, p. 23. – CAA Marseille, 20 janv. 2000, SCI Jasmin : Rev. jur. env. 2001, p. 118, obs. R.H. – CAA Marseille, 5 mars 2002, Danon et Soual, in P. Tifine, Le droit de l'expropriation : éd. Juris Classeur 2002, p. 33).

Le critère du caractère substantiel ou non de la modification apportée, notable ou non du changement intervenu, est des plus délicat. Se combinent en effet :

- des considérations d'espèce – le fait que ces modifications visent ou non à répondre à des souhaits exprimés lors de l'enquête ou encore à des réserves formulées par le commissaire enquêteur (CAA Bordeaux, 18 févr. 1998, Assoc. de défense contre la déviation de la RN 21 : AJDI 1998, p. 1078, obs. R. Hostiou. – CAA Nantes, 14 oct. 1998, Min. aménag. territ., équip. et transports c/ SCEA de la Chaussée, in P. Tifine, op. cit. p. 54. – CAA Paris, 30 janv. 2001, Min. int. : Petites affiches 25 juill. 2001, n° 147, p. 15, obs. J. Morand-Deville ; RFD adm. 2001, p. 935)
- des considérations de type « objectif » – importance de la modification (CAA Marseille, 5 mars 2002, Danon-Soual : Juris-Data n° 2002-178629), conséquences de celle-ci, par exemple sur l'environnement (CE, 4 juill. 2001, Gaillard : Juris-Data n° 2001-062733)
- et enfin, des considérations non dépourvues d'une certaine subjectivité, fondées sur la recherche du point de savoir si, de la sorte, les intéressés ont pu être amenés à se méprendre sur la nature et la portée du projet et si les appréciations portées aussi bien par le public que par le commissaire enquêteur l'ont été en parfaite connaissance de cause (CAA Bordeaux, 1er mars 2001, Sté GPS : Rev. jur. env. 2002, p. 106, obs. R.H. – CE, 4 juill. 2001, Gaillard : Rev. jur. env. 2002, p. 106, obs. R.H. – 5 déc. 2001, Assoc. protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe et GAEC « Les Baronnières », req. n° 230749 et n° 231452. – CAA Marseille, 5 mars 2002, Danon et Soual : Rev. jur. env. 1/2003, p. 121, obs. R.H.).

En matière de POS, le juge administratif a considéré que cette atteinte à l'économie générale du projet pouvait résulter aussi bien de données quantitatives que qualitatives (CE, 4 janv. 1995, Cne Narbonne c/ Arditti : Rec. CE, p. 1 ; Rev. jur. env. 1996, p. 142, obs. R.H. – CAA Bordeaux, 30 juill. 2001, Assoc. sauvegarde du patrimoine martiniquais : Rev. jur. env. 2002, p. 106, obs. R.H.).

Par ailleurs, même si les modifications apportées (dès lors qu'elles sont substantielles) sont imposées par des dispositions législatives tenant, par exemple, à la loi Littoral, cela ne dispense pas l'autorité compétente de soumettre le plan d'urbanisme à une nouvelle enquête (CE, 4 janv. 1995, Cne Narbonne, Rec. CE., p. 1).

Enfin, l'appréciation d'une modification substantielle du projet s'apprécie au cas par cas et au regard de l'économie générale du projet. Une réduction « limitée » et « opérée afin de se conformer à l'avis formulé par la commission d'enquête au vu des observations recueillies » n'est pas considérée comme remettant en cause l'économie générale du projet (CE, 18 oct. 1993, Cne Champigny-sur-Marne, req. n° 133188. – CAA Paris, 19 déc. 1996, Cne Orsay : Rev. jur. env. 1998, p. 120, obs. R.H. – CE, 28 juill. 1999, Cne Beausset : AJDA 2000, p. 183, note Ph. Chateaufreynaud)

Dans le même sens, « si, postérieurement à l'enquête publique, des précisions ont été apportées, d'une part dans le règlement sur les espaces verts et l'aménagement du secteur de la gare d'Austerlitz, ces modifications, qui n'affectaient pas l'économie générale du projet, ne rendaient pas nécessaire la mise en oeuvre d'une nouvelle enquête publique » (CE, 3 déc. 1993, Ville Paris c/ Parent et a. : Rec. CE, p. 340).

Comme indiqué précédemment et selon la jurisprudence, le projet de SAGE peut être modifié postérieurement à l'enquête publique pour tenir compte des avis et observations émises dans le cadre de l'enquête publique. Il est à noter que

1. le juge administratif vérifie si, à cette occasion, la modification apportée est « limitée ». Là encore, il ne pourra être apporté des modifications substantielles au projet.
2. le projet de SAGE soumis à enquête publique a été préalablement adressé pour avis aux différentes collectivités et organismes dont l'avis est requis lors de l'élaboration du SAGE, ainsi qu'au comité de bassin. Pour ce seul motif, une modification profonde des dispositions du SAGE par rapport au projet soumis

- pour avis à ces différentes personnes serait susceptible d'entraîner une irrégularité de la procédure.
3. dans un arrêt CE, 12 mars 2010, Lille métropole communauté urbaine, n°31208, le conseil d'Etat estime (en matière de PLU) que les modifications après enquête publique doivent procéder de l'enquête, et donc résulter d'observations du public ou du rapport du commissaire enquêteur.

4.1.2 Sur la nature des modifications pouvant être apportées au projet de SAGE postérieurement à l'enquête publique sans pour autant modifier substantiellement le projet

Les pures modifications de forme apportées au projet de SAGE, dans la mesure où elles précisent certains points, peuvent être effectuées sans pour autant modifier substantiellement le projet de PAGD du SAGE.

La modification de titres dans le projet de SAGE dans le but d'adapter le SAGE à la terminologie visée par les textes législatifs et réglementaires du Code de l'environnement qui lui sont relatifs peut être admise, dès lors qu'elle a pour objet de préciser le contenu d'une partie du PAGD.

À ce titre, et afin d'éviter toute contestation, la terminologie d'origine peut être conservée et précisée par la mention des dispositions législatives ou réglementaires applicables au PAGD.

L'ajout de la mention des textes de loi ou des articles du Code de l'environnement, destiné à préciser le contenu déjà existant du projet de SAGE, peut être admise au titre des modifications du projet.

Enfin, l'ajout d'un tableau de correspondance entre les différentes dispositions du projet de SAGE et les dispositions du Code de l'environnement relatives au PAGD, peut être effectué sans pour autant modifier substantiellement le projet.

Pour une parfaite information du public et une lisibilité du projet de PAGD tel que soumis à enquête publique, il est d'ailleurs souhaitable d'insérer ce tableau.

En revanche et sous peine d'être qualifiées de « modifications substantielles » par le juge administratif, sont exclues :

- Les modifications des dispositions du projet de PAGD conduisant à un changement de fond (modification du sens de la disposition, de sa portée juridique, ajoutant une condition, un délai, une condition technique, juridique et/ou financière) ;
- Les modifications de forme conduisant à une restructuration profonde du projet de PAGD (modification de l'ensemble des titres par substitution, de l'ordre des parties, suppression de certaines parties).

S'agissant des mesures excédant le champ de compétence des auteurs du SAGE, elles peuvent faire l'objet de suppression pure et simple dans la mesure où elles sont illégales.

Quant aux mesures ambiguës par rapport au Code de l'urbanisme, leur réécriture peut être envisagée si elles ne modifient pas le sens de la disposition ou l'une des conditions posées par cette disposition.

Il est difficile d'envisager la suppression pure et simple des mesures et dispositions relevant du règlement. A notre sens, cela serait susceptible d'être qualifié de « modification substantielle ».

4.2 Synthèse

- Un document sur lequel des modifications substantielles de son contenu seraient introduites après sa mise à l'enquête publique devrait être l'objet d'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.
- La jurisprudence, liée à l'urbanisme, donne certains repères. Les points suivants sont de nature à créer des modifications substantielles : l'ajout ou le retrait d'éléments, l'incidence forte sur l'environnement, les modifications sont-elles des réponses à des observations faites lors de l'enquête publique ? L'information diffusée est-elle 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.

- Des modifications visant à améliorer la lisibilité du document (structuration du document, vocabulaire, tableau de correspondance entre plan du document et rubriques du code de l'environnement) ne sont pas considérées comme substantielles.
- L'ajout de conditions de délais, d'éléments financiers constituent des modifications substantielles. Il est rappelé, qu'en l'absence d'indication de délais, l'application est immédiate à l'approbation du SAGE.

Conclusion

La lisibilité juridique et technique du SAGE apparaît essentielle pour faciliter sa mise en œuvre. Le cadre prévu par la réglementation pour sa rédaction est en effet très précis et complet. L'objet et le contenu du SAGE, de son état des lieux et de ses différentes composantes (PAGD et règlement), ont été détaillés par le législateur. Le document de SAGE et les rubriques de son contenu doivent correspondre étroitement aux textes en vigueur. Il convient de pourvoir à la complétude du document.

Un maximum de clarté doit être recherché dans l'établissement des principaux enjeux de la gestion de l'eau, des objectifs généraux, des moyens prioritaires de les atteindre, des dispositions du PAGD et du règlement. Il convient dès lors d'adopter le vocabulaire adéquat, de cerner les procédures et la réglementation impactées, de respecter la hiérarchie des normes juridiques.

Le respect des principes de rédaction énoncés demande un travail conséquent de traduction des débats et idées exprimées par la Commission Locale de l'Eau (CLE) en un langage juridiquement étayé. L'exploitation des travaux de la CLE doit également rester pertinente par rapport au cadrage thématique et technique des textes réglementaires. Le respect du champ de compétences du SAGE dépend donc d'une certaine rigueur dans le plan de travail et le déroulement des travaux de la CLE.

Annexes
Asseoir la portée juridique d'un SAGE
Analyse et propositions de reformulations de
dispositions et règles issues des SAGE expertisés



Asseoir la portée juridique d'un SAGE

Analyse et propositions de reformulations de dispositions et règles issues des SAGE expertisés

La présente annexe récapitule l'intégralité des observations formulées et des éventuelles reformulations (concernant majoritairement des règles issues des règlements des quatre SAGE expertisés, plus que des dispositions issues des PAGD) suggérées par le bureau juridique chargé de la relecture.

Selon les difficultés relevées par le cabinet d'avocats dans les quatre SAGE expertisés, les dispositions / mesures issues de PAGD seront classées selon les critères suivants:

- Les dispositions imprécises, dépourvues de portée juridique ou ayant une portée juridique limitée :
 - absence d'identification du destinataire de la disposition, des actes ou décisions visés, manque de précision sur des aménagements évoqués, absence de référence à des textes réglementaires, ... ce qui fait perdre au SAGE une partie de sa portée juridique et rend les dispositions correspondantes difficilement applicables;
 - trop peu d'informations données sur l'effet recherché ou les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Dès lors, la portée juridique de ces mesures est limitée en ce qu'il est impossible de vérifier si elle a été appliquée ou non;
- Les dispositions par lesquelles le SAGE excède son champ de compétence, en créant de nouvelles procédures ou en modifiant des procédures existantes.

Les règles, elles, seront classées en fonction de l'alinéa de l'article R212-47 du Code de l'Environnement (voir encadré en page 39) auxquelles elles se rapportent, ou auxquelles elles sont le plus rattachables.

Il est en effet recommandé, et cela est à la fois rappelé dans le guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE (MEEDDM, juillet 2008) et par le bureau juridique ayant effectué l'expertise juridique, que, dans le cadre de la rédaction d'un règlement de SAGE, les règles édictées ne portent que sur les thématiques listées dans l'article R212-47 du Code de l'Environnement, et soient rattachées, dans le document, à la fois à une problématique majeure du territoire identifiée dans le PAGD, et à l'alinéa correspondant de l'article R212-47 du Code de l'Environnement.

Toutefois, certaines des règles listées dans le présent document ne peuvent pas être rattachées de manière formelle à un alinéa de cet article. Elles ont fait l'objet d'observations du bureau juridique en charge de l'expertise, et ces règles ainsi que les observations et propositions de reformulations sont retranscrites ici, ces remarques d'ordre général pouvant être également prises en compte dans le cadre de la rédaction d'un règlement de SAGE. Certaines de ces règles seront très vraisemblablement modifiées, voire supprimées, par les commissions locales de l'eau concernées avant l'approbation des documents de SAGE qu'elles ont élaborés.

Enfin, il est important de noter que le bureau juridique s'est principalement attaché à examiner la solidité juridique de chacune des dispositions et règles proposées par les CLE dans leurs projets de SAGE. Il revient aux CLE de s'assurer que la reformulation proposée suite à l'expertise ne dénature pas le sens initial qu'elles cherchaient à donner à ces dispositions ou règles.

Rappel Le contenu du PAGD

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques précise que le SAGE comporte un plan d'aménagement et de gestion durable ou PAGD (Art. L 212-5-1 du Code de l'Environnement) qui définit les conditions de réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 212-3, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma. Ce PAGD peut aussi

1. Identifier les zones visées aux 4° et 5° du II de l'article L. 211-3 ;
2. Etablir un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévoir des actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en tenant compte des usages économiques de ces ouvrages ;
3. Identifier, à l'intérieur des zones visées au a du 4° du II de l'article L. 211-3, des zones stratégiques pour la gestion de l'eau dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 ;
4. Identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion de crues.

Le Décret n° 2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux vient compléter et modifier le code de l'environnement. L'article R. 212-46 précise que le PAGD du schéma d'aménagement et de gestion des eaux comporte :

1. Une synthèse de l'état des lieux prévu par l'article R. 212-36 ;
2. L'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins ;
3. 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 ;
4. 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 ;
5. L'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma et au suivi de celle-ci. Il comprend le cas échéant les documents, notamment cartographiques, identifiant les zones visées par les 1°, 3° et 4° du I de l'article L. 212-5-1 ainsi que l'inventaire visé par le 2° des mêmes dispositions.

Article L 212-5-2 (inséré par Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 art. 77 II Journal Officiel du 31 décembre 2006)

« Lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2. Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma et prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise. »

I – Les dispositions imprécises, dépourvues de portée juridique ou ayant une portée juridique limitée

Intitulé de la mesure / disposition	Problèmes ou lacunes relevés par le bureau juridique, suggestions
Garantir la pérennité et la fonctionnalité des aménagements réalisés pour assurer la libre circulation et vérifier que cette obligation est bien reportée dans les actes de vente et de succession.	<ul style="list-style-type: none"> • préciser à qui cette mesure d'adresse, quelle est l'autorité compétente pour opérer cette vérification, ainsi que les conditions auxquelles ces dispositions concernent les actes de vente et de succession. • en tout état de cause, si les propriétaires sont tenus d'assurer la libre circulation des poissons migrateurs en vertu de la loi, il n'y a aucune obligation de rappeler cette règle dans les actes de cession des biens. Il apparaît difficile d'opérer un tel contrôle faute d'obligation dans ce sens.
Préserver les affluents non-classés de tout aménagement contrariant la circulation et la continuité écologique.	<ul style="list-style-type: none"> • préciser à qui s'adresse cette mesure, et définir les ouvrages considérés comme étant des « aménagements contrariant la circulation et la continuité écologique » • En outre, pour assurer l'effectivité de cette mesure, il peut être opportun d'introduire des exemples d'aménagement considérés comme contrariant la circulation et la continuité écologique.
Préserver le caractère naturel des sites par des techniques ou procédés de gestion compatibles avec le maintien et la conservation des zones humides et favorisant l'expression des potentialités naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • préciser les destinataires de cette mesure et, le cas échéant, donner des exemples de techniques ou procédés de gestion compatibles avec le maintien et la conservation des zones humides. • illustrer les notions de maintien et de conservation des zones humides, et définir la notion d'« expression des potentialités naturelles ».
Privilégier le traitement autonome des installations industrielles pour leur eaux de process. Inciter les industriels à la mise en place de technologies propres, de travaux de séparation des réseaux, de travaux de réduction des volumes d'effluents à traiter. Réduire les rejets de substances toxiques.	<ul style="list-style-type: none"> • ces dispositions n'indiquent aucun mode opératoire, et ne précisent pas les textes législatifs ou réglementaires auxquels il est fait référence. • concernant par exemple la réduction des rejets de substances toxiques, cette disposition est inapplicable en l'état du fait de l'impossibilité de la contrôler et de l'imprécision de la notion de réduction.
Envisager la réalisation des aménagements dans le cadre d'une réflexion globale à l'échelle du bassin versant concerné et veiller à préserver l'intégrité du projet lors de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • préciser les destinataires de cette mesure et de quels aménagements il s'agit.
Lors d'une extension ou d'un aménagement complémentaire, exiger la gestion des eaux pluviales à la parcelle avec un objectif de rejet 0.	<ul style="list-style-type: none"> • préciser le contexte et la nature des extensions ou aménagements auxquels il est fait référence : Cette mesure intéresse-t-elle le domaine de l'Urbanisme ? Quels documents sont concernés ? Vise-t-on les auteurs du PLU ? • préciser à qui s'adresse cette mesure, identifier les normes de gestion des eaux pluviales, ainsi que les types d'installations à privilégier dans le but d'atteindre l'objectif de rejet 0. • il convient de rappeler que le SAGE ne peut pas directement « exiger ». Les mesures ou les prescriptions du SAGE ne peuvent qu'être édictées en termes d'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme ou des décisions prises dans le domaine de l'eau avec les objectifs du SAGE, en l'occurrence l'objectif de rejet 0.

Privilégier l'ouverture des vannes pour les ouvrages hydrauliques n'ayant plus d'intérêt économique ou fonctionnel ainsi que l'équipement des seuils résiduels infranchissables	<ul style="list-style-type: none"> • indiquer quel est le destinataire de cette mesure • préciser également les modalités à envisager dans le but d'équiper les « seuils résiduels infranchissables », en identifiant cette notion.
Mettre en place une réflexion concertée pour une stratégie globale de distribution de l'eau potable en tenant compte des orientations définies par le Conseil Général dans le cadre du Schéma Départemental de Ressource Eau Potable.	<ul style="list-style-type: none"> • indiquer les acteurs de cette concertation, l'autorité qui devra la mettre en place, ainsi que l'objectif poursuivi par cette concertation • préciser l'impact recherché sur la distribution de l'eau potable.
Prendre en compte dans la conception des futurs établissements collectifs (publics et privés) l'enjeu de l'économie d'eau.	<p>Dans le but de rendre cette mesure applicable, il convient d'indiquer les autorités concernées (maîtres d'ouvrage?), la notion d'« établissement collectif » (notamment au regard d'une définition juridique par référence au Code de la construction et de l'habitation), comment, par quels moyens, installation ou dispositif, la prise en compte des économies d'eau sera considérée comme effective. Pour garantir une efficacité optimale à cette mesure, il peut être précisé un objectif d'économie d'eau à atteindre, par exemple.</p> <p>En tout état de cause, les décisions relatives à la construction de ces établissements (par exemple les marchés publics de travaux pour les personnes publiques) ne constituent pas des décisions prises dans le domaine de l'eau soumises à l'exigence de compatibilité avec le SAGE.</p> <p>Ainsi, cette mesure ne peut être édictée qu'en termes de recommandation et non pas d'obligation.</p>
Les SPANC devront contrôler le devenir des matières de vidange des systèmes d'assainissement non collectifs.	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser le(s) destinataire(s) et/ou les actes auquel s'applique la mesure • indiquer les modalités de contrôle.
En cas d'aménagement ou d'intervention risquant de donner lieu à une artificialisation partielle ou totale des éléments constitutifs de l'écosystème rivière, justifier techniquement les procédés en s'appuyant sur les dispositifs les plus pertinents et systématiquement appliquer les mesures compensatoires à hauteur de l'impact sur le milieu naturel.	<p>En l'état, cette mesure ne sera pas applicable en ce qu'elle est très vague, et difficilement compréhensible par le lecteur du SAGE qui ne dispose pas des éléments suffisants pour déterminer si l'aménagement qu'il envisage de créer entre dans son champ d'application ou non.</p> <ul style="list-style-type: none"> • identifier les aménagements ou interventions concernés par cette mesure. • préciser la notion « d'artificialisation des éléments constitutifs de l'écosystème », au moyen d'exemples • identifier concrètement les « dispositifs les plus pertinents », et de donner également des exemples de mesures compensatoires qu'il est possible de mettre en place.

2 – Les dispositions par lesquelles le SAGE excède son champ de compétence.

a) Dispositions requérant une consultation illégale de la commission locale de l'eau

<p>Les mesures du SAGE constituent des motifs d'opposabilité aux dossiers de déclaration déposés au titre de la Loi sur l'Eau.</p>	<p>Indiquer que « Les mesures du SAGE s'appliquent aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1 du Code de l'environnement ainsi qu'aux installations classées pour la préservation de l'environnement visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 du même Code ».</p> <p>Par ailleurs, il est rappelé que sur ce point, le règlement du SAGE a vocation à intégrer les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux IOTA et aux ICPE précitées.</p> <p>Ainsi, il convient, lors de la rédaction du SAGE, de veiller scrupuleusement à répartir les dispositions applicables aux IOTA et aux ICPE entre le règlement et le PAGD, et ce conformément aux dispositions précitées, autrement dit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • toutes les mesures qui correspondent à des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau doivent être incluses dans le règlement de SAGE ; • toutes les autres mesures s'appliquant en termes de compatibilité aux IOTA et aux ICPE doivent être intégrées dans le PAGD.
<p>Respecter l'arrêté préfectoral relatif aux zones vulnérables et notamment tenir des cahiers de fertilisation et établir un plan de fumure ;</p> <p>Appliquer strictement les textes réglementaires pour les bâtiments d'élevage (règlement sanitaire départemental, réglementation des installations pour l'environnement...).</p>	<p>Si l'absence d'indication des textes applicables ne constitue pas en soi une illégalité susceptible d'entraîner l'irrégularité du SAGE, elle permet notamment aux lecteurs du SAGE de connaître précisément les dispositions textuelles dans le cadre desquelles s'inscrivent les préconisations du PAGD.</p> <p>En outre, cette indication permet de délimiter le champ de compétence du législateur (loi, règlement) par rapport à celui des auteurs du SAGE.</p> <p>En application des recommandations précédemment formulées, il convient ici, de préciser la date et les références de l'arrêté préfectoral en question.</p> <p>Concernant les textes réglementaires pour les bâtiments d'élevage, il convient de préciser quelles dispositions de ces textes peuvent avoir une incidence sur « la maîtrise des pollutions d'origine agricole » et de les citer expressément.</p>

Intitulé de la mesure / disposition	Problèmes ou lacunes relevés par le bureau juridique, suggestions
<p>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 « <i>politique de l'eau</i> » et « <i>politiques sectorielles</i> » (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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • d'une part, la CLE ou la structure porteuse du SAGE ne pourront intervenir dans les « <i>programmes locaux, projets ou événements sur le territoire du bassin versant</i> », que si ces structures en ont la compétence. • d'autre part, la consultation ou la « <i>représentation optimale</i> » 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. • enfin, afin de permettre une réelle application de ces dispositions, il conviendrait de préciser à quoi correspondent les notions de « <i>programmes locaux, projets ou événements sur le bassin versant</i> », et la notion de « <i>représentation optimale</i> ». <p>• 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.</p>

<p>La Commission Locale de l'Eau reste l'organe de consultation et de pilotage exécutif du SAGE. Ses membres doivent piloter la mise en œuvre au travers notamment du comité de suivi de l'état des eaux et des milieux aquatiques qui réalisera notamment l'évaluation et le suivi du SAGE ainsi que l'actualisation des indicateurs. D'autre part, les collectivités et autres maîtres d'ouvrage publics et privés seront amenés à 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...).</p>	<p>Il est prévu ici que les collectivités et autres maîtres d'ouvrage publics et privés « seront amenés » à consulter la CLE.</p> <p>Ce terme est ambigu et laisse entendre que la consultation de la CLE est obligatoire.</p> <p>Or, la procédure d'élaboration ou de révision des documents de planification tels que les documents d'urbanisme ne prévoit pas une telle consultation.</p> <p>S'agissant des plans de gestion et des études et expertises relatives à la gestion de l'eau, la consultation de la CLE ne peut être organisée que si cette formalité est prévue dans les procédures existantes relatives à l'élaboration de ces actes. Pour vérifier ce point, il conviendrait de préciser quels sont ces plans, études et expertises et dans quel cadre législative et/ou réglementaire ils peuvent être adoptés. Ceci permettrait également d'identifier plus précisément les notions de « maîtres d'ouvrage publics et privés ».</p> <p>En revanche, rien n'interdit aux collectivités territoriales, ou aux « maîtres d'ouvrage publics et privés » de consulter la CLE lors de l'élaboration de leurs documents de planification, plans ou études, mais une telle consultation est facultative et ces personnes ne seront nullement liées par l'avis rendu par la CLE.</p> <p>Cette disposition du PAGD ne saurait donc disposer d'un caractère obligatoire.</p> <p>Il convient donc d'insister sur ce caractère facultatif de cette consultation. A défaut, cette disposition pourrait être considérée comme conférant à la CLE une compétence excédant celle qui lui confère la loi et le règlement, et par là illégale.</p>
<p>La CLE du SAGE (ou son représentant) demande à être consultée lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • à ce titre, la CLE demande, notamment, à être consultée lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme tels que les PLU ou les SCOT. • comme cela a déjà été précisé précédemment, aucune des procédures d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme ne prévoit la consultation obligatoire des CLE. • la CLE ne peut donc demander à être consultée lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme sauf à ce que cette consultation soit effectuée de manière totalement informelle et facultative, ce qui limite considérablement la portée juridique d'une telle disposition. • en tout état de cause, les auteurs des documents d'urbanisme ne sauraient être liés par cette disposition du SAGE et avoir l'obligation de saisir la CLE pour avis.

b) Dispositions tendant à créer ou modifier des procédures réglementaires existantes

Intitulé de la mesure / disposition	Problèmes ou lacunes relevés par le bureau juridique, suggestions
<p>Sur les sites recensés comme étant vulnérables ou pollués, réaliser, préalablement à leur dragage, une analyse des sédiments respectant la liste des substances à rechercher en priorité.</p>	<p>Cette disposition n'identifie pas précisément quels sont les personnes et/ou les actes concernés par la mesure, ce qui est de nature à limiter sa portée juridique.</p> <p>Par ailleurs, dans la mesure où le dragage serait soumis à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau, rappelons que le SAGE ne saurait régulièrement imposer aux pétitionnaires des études complémentaires qui ne seraient pas prévues par la loi ou le règlement sauf à outrepasser son champ de compétence.</p>
<p>Lors de la consultation d'entreprise pour la réalisation d'un projet d'établissement collectif, intégrer des prescriptions techniques d'économie d'eau parmi les critères de choix des candidats.</p>	<p>Outre l'absence de désignation des personnes visées, il convient d'indiquer que s'agissant des collectivités publiques, il ne peut être régulièrement imposé à ces dernières, dans le cadre des procédures de consultation d'entreprise telles que les marchés publics ou les délégations de service public, des critères de jugement des offres spécifiques dans la mesure où les actes pris adoptés à cette occasion ne constitue pas des décisions prises dans le domaine de l'eau devant être compatibles avec le SAGE.</p> <p>Si les marchés publics doivent désormais intégrer les préoccupations de développement durable, le SAGE ne saurait régulièrement imposer aux collectivités qui lancent ces marchés le choix d'un critère de développement durable particulier.</p>

<p>Dans le cadre de chaque nouvelle instruction de rejets, refuser toute nouvelle autorisation administrative si le dossier ne comporte pas les éléments d'étude permettant de s'assurer de la compatibilité avec les enjeux liés à la protection des eaux souterraines.</p>	<p>Le SAGE ne peut régulièrement prescrire des études, rapports ou expertises supplémentaires dans le cadre de la présentation des dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration des IOTA au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE tels qu'organisés par le Code de l'environnement.</p> <p>Il convient également d'indiquer le contexte de la demande de rejet formulée, de préciser dans quel cadre juridique l'autorisation administrative se situe : déclaration, autorisation, dans le cadre des ICPE, des IOTA.</p> <p>En outre, concernant la dernière partie de la mesure, il convient d'identifier les enjeux liés à la protection des eaux souterraines auxquels il est fait référence. A défaut, cette mesure dispose d'une portée très générale, notamment en ce qu'elle n'indique pas dans quelle mesure la compatibilité des rejets avec les enjeux liés à la protection des eaux souterraines sera assurée.</p> <p>Proposition de reformulation : Après avoir précisé le cadre juridique de la mesure, ajouter : « Tout projet de rejet soumis à autorisation ou à déclaration au titre des ICPE ou loi sur l'eau en application des articles L. 214-1 et suivants et L. 511-1 suivant du Code de l'environnement doit être compatible avec les enjeux liés à la protection des eaux souterraines et notamment (préciser les objectifs correspondants). »</p> <p>Enfin, il convient de déterminer si cette mesure relève ou non du champ d'application du règlement. En effet, l'article L. 212-5-1, II, 2° du Code de l'environnement précise que le règlement peut :</p> <p>« Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques en fonction des différentes utilisations de l'eau ».</p> <p>Les rédacteurs du SAGE doivent s'interroger sur la place de la mesure précédente, et notamment vérifier qu'elle ne relève pas du champ de compétence du règlement du fait qu'elle concerne l'instruction de demandes de rejets.</p>
<p>Les industries détailleront les mesures qu'elles prévoient en cas de pollution accidentelle dans les dossiers de déclaration et de demande d'autorisation.</p> <p>Demander aux maîtres d'ouvrages de joindre une étude hydrogéologique locale mettant en évidence les impacts sur les nappes et les mesures prévues pour les compenser lors de toute demande de prélèvement supérieure à 10 000 m³/an. Les pétitionnaires joignent un bilan de l'utilisation de la ressource et des dispositifs d'économie d'eau prévus dans le cadre de l'usage considéré lors de demandes soumises à la réglementation des Installées classées pour l'environnement et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques.</p>	<p>Le SAGE ne peut prescrire directement le contenu des dossiers de demande d'autorisation et de déclaration sauf à excéder son champ de compétence.</p> <p>En outre, la première disposition n'indique pas à quel titre ces autorisations ou déclarations sont délivrées (ICPE, IOTA...), ce qui ne permet pas de vérifier dans quelle mesure le PAGD peut prévoir des prescriptions s'appliquant dans le cadre de la réglementation existante.</p>

c) Les dispositions ambiguës quant au rapport de compatibilité entre le SAGE et les documents d'urbanisme.

Intitulé de la mesure / disposition	Problèmes ou lacunes relevés par le bureau juridique, suggestions
<p>Lors d'une extension ou d'un aménagement complémentaire, exiger la gestion des eaux pluviales à la parcelle avec un objectif de rejet 0.</p>	<p>Il convient de préciser le contexte et la nature des extensions ou aménagements auxquels il est fait référence : Cette mesure intéresse-t-elle le domaine de l'Urbanisme ? Quels documents sont concernés ? Vise-t-on les auteurs du PLU ?</p> <p>Il convient également de préciser à qui s'adresse cette mesure, d'identifier les normes de gestion des eaux pluviales, ainsi que les types d'installations à privilégier dans le but d'atteindre l'objectif de rejet 0.</p> <p><i>Il convient enfin de rappeler que le SAGE ne peut pas directement « exiger ». Les mesures ou les prescriptions du SAGE ne peuvent qu'être édictées en termes d'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme ou des décisions prises dans le domaine de l'eau avec les objectifs du SAGE, en l'occurrence l'objectif de rejet 0.</i></p>
<p>Qu'ils soient gérés à l'échelle communale ou intercommunale, les sites de stockage des sédiments pollués devront figurer dans les PLU concernés. Ces sites devront se doter d'un cahier des charges d'exploitation.</p>	<p>Rappelons que les PLU ont vocation à imposer des règles d'urbanisme sur un territoire donné. Par ailleurs, il ne peut être imposé aux PLU de répertorier des sites de stockage des sédiments pollués si la loi ou le règlement ne le prévoit pas.</p> <p>En revanche, le SAGE, notamment le PAGD, peut prescrire aux auteurs des PLU d'adopter une réglementation de l'urbanisme conforme à un certain nombre d'objectifs définis par le SAGE sur les secteurs précités.</p> <p>Par ailleurs, le PAGD ne peut prescrire directement aux exploitants de se doter d'un cahier des charges d'exploitation si ce dernier n'est pas prévu par la loi et/ou le règlement. Là encore, les mesures du SAGE devront être présentées sous la forme d'objectifs recherchés en termes d'amélioration de la qualité de l'eau notamment par le contenu de ce cahier des charges d'exploitation.</p> <p>En tout état de cause, cette prescription ne saurait s'imposer aux PLU qui ne peuvent imposer un tel cahier des charges.</p> <p>Dès lors, dans le cadre d'une nouvelle rédaction de cette mesure il sera judicieux de déterminer les objectifs précis poursuivis par cette mesure et identifier les destinataires de cette dernière.</p>
<p>Les documents d'urbanisme (cartes communales, plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme) intègrent les dispositifs d'infiltration et de récupération des eaux pluviales dans leur règlements et/ou leurs zonages d'urbanisme.</p>	<p>Autrement dit, le projet de SAGE oblige les documents d'urbanisme à intégrer des dispositifs d'infiltration et de récupération des eaux pluviales dans leurs règlements ou leurs zonages d'urbanisme, de manière impérative....</p>

<p>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.</p>	<p>Il relève de la seule compétence des auteurs des documents d'urbanisme, notamment du SCOT, 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 pouvant être citée à titre d'exemple.</p> <p>Dès lors, 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 :</p> <p>Les documents d'urbanisme permettent d'assurer la protection des espaces à enjeux prioritaire (par exemple en les classant en espaces naturels).</p> <p>En revanche, la formulation suivante respecte l'exigence de compatibilité sans imposer de prescriptions aux auteurs des documents d'urbanisme :</p> <p>Les SCOT et les PLU veilleront à limiter l'imperméabilisation des sols dans leur planification et dans tout projet d'urbanisation et de construction.</p> <p>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.</p>
<p>Renforcer la qualité de l'étude d'impact précédant les travaux de sécurité civile et de protection des personnes, endiguement, voiries...), et précédant les aménagements et activités littoraux, côtiers ou sous marins. Prendre en compte systématiquement les milieux marins dans l'évaluation de ces impacts. Rechercher et évaluer toutes les solutions alternatives au projet.</p>	<p>Outre l'absence d'indication des destinataires de cette mesure, ou des actes concernés, cette mesure tend à exiger une étude d'impact dans un sens déterminé, ce qui semble excéder le champ de compétence du PAGD.</p> <ul style="list-style-type: none"> • préconiser une rédaction de la mesure dans le sens d'objectifs à atteindre et de compatibilité des autorisations et déclarations relatives aux travaux et aménagements précités avec ces objectifs (exemple : « les travaux et aménagements (...) ne peuvent conduire à (...) »). • veiller à ce que le SAGE, notamment les mesures et priorités qu'il prescrits, puisse s'imposer aux projets en termes de compatibilité et non pas en termes de prescriptions supplémentaires s'ajoutant aux dispositions du Code de l'environnement.

Rappel : Le contenu du règlement

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques précise que le SAGE comporte un règlement (Art. L 212-5-1 du Code de l'Environnement) qui peut :

1. Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;
2. Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau » ;
3. Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu dans le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Le Décret n° 2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux vient compléter et modifier le code de l'environnement. L'article R. 212-47 précise que le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux peut :

1. Prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.
2. Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :
 - a. Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné ;
 - b. Aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1 ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 ;
 - c. Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52.
3. Edicter les règles nécessaires :
 - a. A 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 prévues par le 5° du II de l'article L. 211-3 ;
 - b. A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement ;
 - c. Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

Afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique, fixer des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I de l'article L. 212-5-1.

Le règlement est assorti des documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte.

Article L 212-5-2 (inséré par Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 art. 77 II Journal Officiel du 31 décembre 2006)

« Lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2. Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma et prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise. »

Alinéa 1 : le règlement du SAGE peut prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.

Exemple de rédaction

« Dans l'attente de l'amélioration des connaissances techniques complémentaires, les prélèvements dans la nappe de la craie, conformes aux exigences sanitaires, seront réservés prioritairement à l'alimentation humaine et animale, dans la limite de ses potentialités, afin de garantir l'alimentation en eau, actuelle et future, des territoires du SAGE et voisins. »

Ces dispositions prévoient une affectation prioritaire des prélèvements dans la nappe de la Craie à l'alimentation humaine et animale. Cependant, une telle disposition nous apparaît imprécise. Notamment, il n'est indiqué aucune précision quant au rapport entre le volume de prélèvement et son affectation

Or, comme le prévoit l'article R. 212-47 du Code de l'environnement, le règlement peut prévoir la répartition entre les différents utilisateurs du volume d'eau disponible précisé en pourcentage.

En outre, et du fait de l'opposabilité du règlement, une règle édictée doit être claire, précise et surtout contrôlable.

En l'état, le respect des dispositions édictées par cet article n'est en aucun cas contrôlable en ce que les notions de « priorité » et de « limite de ses potentialités » ne sont pas quantifiées et sont sujettes à interprétations divergentes.

Il convient de fixer un objectif quantifiable et donc contrôlable pour donner sa pleine effectivité à cette mesure. Notamment, il peut être envisagé de fixer un pourcentage de répartition de la masse d'eau disponible entre les différents utilisateurs

Les rédacteurs du règlement de SAGE ne sont ici pas en mesure de donner des objectifs chiffrés destinés à préciser cette disposition. Il convient donc de s'interroger sur le maintien d'une telle disposition dans le projet de règlement.

Le maintien de cette disposition n'entache pas d'illégalité le règlement de SAGE en tant que tel. En revanche, c'est à l'occasion de l'application de la règle que des contestations liées à son interprétation pourraient survenir, par exemple, lors d'un refus de demande de prélèvement fondé sur cette disposition.

Par ailleurs, la suppression de cette disposition, article unique évoqué sous le titre « Eau potable » a été soumis pour consultation aux différentes collectivités et organismes dont l'avis est requis lors de l'élaboration du SAGE. Pour autant, selon les indications fournies, le projet n'avait alors pas encore été soumis au comité de bassin, ni à enquête publique. L'article R. 212-41 du Code de l'environnement indique que le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, peut être éventuellement modifié pour tenir compte des avis avant d'être adopté par une délibération de la commission locale de l'eau, ce qui laisse supposer que le projet peut être modifié suite aux avis émis.

Compte tenu de ces éléments, on ne peut exclure que l'une des personnes consultées pour avis conteste la suppression de l'une des dispositions du règlement instaurant un régime de protection en matière d'eau potable, notamment si les personnes consultées ont émis des remarques sur cette disposition ou ont approuvé une telle règle de protection.

Compte tenu des risques évoqués ci-avant et dans la perspective d'une révision prochaine du SAGE, le risque juridique lié au maintien de cette disposition jusqu'à cette dernière, apparaît limité.

Alinéa 2 a : le règlement du SAGE peut, pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné

Exemple de rédaction

Dans un délai de 10 ans, les rejets existants à la date d'approbation du SAGE devront être rendus compatibles avec l'objectif de qualité I fixé au cours d'eau et à ses affluents ou devront, au moins, justifier et mettre en œuvre la meilleure technique disponible d'assainissement à un coût économiquement supportable.

Une première remarque s'impose quant au délai de 10 ans posé par cette disposition. En effet, telle qu'elle est rédigée, cette disposition n'aura de réelle portée juridique qu'à l'expiration d'un délai de 10 ans. Autrement dit, elle n'en aura aucune durant ce délai.

En outre, il n'est nullement précisé la date à partir de laquelle ce délai de 10 ans commencera à courir (date d'entrée en vigueur du SAGE ? autre date). Ainsi, en l'absence de point de départ de ce délai, l'obligation de compatibilité apparaît dépourvue d'effectivité, ou à tout le moins sujette à discussion quant à son application dans le temps.

En tout état de cause, la règle consistant à demander d'« (...) au moins, justifier et mettre en œuvre la meilleure technique disponible d'assainissement à un coût économiquement supportable » est manifestement imprécise.

En effet, elle fixe un objectif sans déterminer les mesures mises en œuvre pour l'atteindre. Surtout, les objectifs de « meilleure technique disponible d'assainissement » et de « coût économiquement supportable » sont eux-mêmes imprécis faute de référence et très subjectifs.

En l'état, cette disposition du règlement est dépourvue de toute effectivité, et ne saurait légalement justifier un refus d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE, par l'autorité administrative.

Dès lors, à ce titre, il peut être envisagé de préciser les techniques d'assainissement préconisées

Proposition de reformulation :

Cette règle n'a pas été retenue dans la proposition de règlement rédigée par le bureau juridique.

Alinéa 2 –b : le règlement du SAGE peut, pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-I ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L. 512-I et L. 512-8

Exemple de rédaction

Les nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L. 214-I CE, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L. 512-I du Code de l'Environnement et L. 512-8 du Code de l'Environnement à l'exclusion des épandages agricoles, ne peuvent être déversés au sein d'un périmètre de protection rapproché d'un captage pour l'alimentation en eau potable que s'ils sont déclarés d'utilité publique et après avoir vérifié leur innocuité sur le milieu récepteur.

En premier lieu, cet article interdit les nouveaux rejets issus des IOTA visés à l'article L. 214-I du Code de l'environnement ou issus des ICPE visées aux articles L. 512-I et L. 512-8 du même Code, dans un périmètre de protection rapproché d'un captage pour l'alimentation en eau potable.

Par ailleurs, cette disposition prévoit une exception à cette règle d'interdiction dans la mesure où « (...) ils sont déclarés d'utilité publique et après avoir vérifié leur innocuité ».

Cette exception est imprécise à plusieurs titres :

- La déclaration d'utilité publique ne peut s'appliquer aux rejets en tant que tels, mais aux travaux, ouvrages, aménagements qui donnent lieu à autorisation ou déclaration ;
- 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. Par ailleurs, selon l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant à un certain nombre de conditions s'analyse en un projet d'intérêt général). Il conviendrait donc de préciser à quel titre il est fait référence dans le projet de règlement à la « déclaration d'utilité publique ».
- La notion d'« innocuité » est très imprécise et peu donner lieu à discussion. En outre, ses modalités de mesure, voire de contrôle, ne sont nullement précisées, ce qui rend difficile l'application d'une telle disposition.

Dès lors, ces dispositions disposent d'une portée juridique très limitée.

A titre d'exemple de méthode de rédaction, et pour assurer la précision des dispositions édictées, il peut être proposé de fixer des données chiffrées ou en tout cas évaluables selon des critères objectifs.

Proposition de reformulation :

Les nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L. 214-I CE, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L. 512-I du Code de l'Environnement et L. 512-8 du Code de l'Environnement à l'exclusion des épandages agricoles, ne peuvent être déversés au sein d'un périmètre de protection rapproché d'un captage pour l'alimentation en eau potable sauf s'ils revêtent 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.

Exemple de rédaction

Dans tous les périmètres de protection, y compris éloignés, des captages pour l'alimentation en eau potable, les nouveaux dossiers de déclaration ou d'autorisation des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L. 214-I du Code de l'Environnement, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L. 512-I du Code de l'Environnement et L. 512-8 du Code de l'Environnement, comprennent un document d'incidence approfondi analysant tous les risques de pollution générés en relation avec les paramètres hydrogéologiques naturels (horizons géologiques, fonctionnement des nappes ...) et induits par le captage (cône de rabattement, effets sur l'hydrogéologie locale ...) et en déduit les mesures de réalisation, de conception, d'entretien et de surveillance permettant d'assurer la protection des eaux souterraines .

Cet article impose que les nouveaux dossiers de demande de déclaration ou d'autorisation déposés par les pétitionnaires comprennent un document d'incidence approfondi analysant tous les risques de pollution générés en relation avec les paramètres hydrogéologiques naturels induits par le captage.

Cet article ajoute des prescriptions aux éléments des dossiers de déclaration ou d'autorisation, notamment aux documents d'incidence exigés par l'article R. 214-6 du Code de l'environnement pour les autorisations et R. 214-32 pour les déclarations, ce qui n'est pas conforme aux prescriptions pouvant être édictées par les auteurs du SAGE.

Ainsi, dans le cadre d'un recours contentieux dirigé à l'encontre d'une décision relatives aux autorisations et déclarations précitées, notamment une décision de refus, le requérant pourrait se prévaloir de l'illégalité liée à l'exigence d'une analyse supplémentaire telle qu'exigée en vertu des dispositions du SAGE.

Une nouvelle fois, il convient de fixer un objectif à atteindre, de le concrétiser par des données identifiables et contrôlables et d'indiquer que les IOTA, ou les ICPE ne devront en aucun cas contrevenir à ces objectifs.

Les dispositions posées par le SAGE doivent revêtir le caractère de règles de fond.

Exemple de rédaction

Dans tous les périmètres de protection, y compris éloignés, des captages pour l'alimentation en eau potable, les nouveaux dossiers de déclaration ou d'autorisation des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L. 214-I du Code de l'Environnement, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L. 512-I du Code de l'Environnement et L. 512-8 du Code de l'Environnement, font systématiquement l'objet de l'avis d'expert d'un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique ou du BRGM et démontrent la bonne application des préconisations demandées dans cette expertise.

Cette disposition impose de solliciter l'avis d'un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique ou du BRGM dans le cadre d'une demande d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE, au sein d'un périmètre de captage.

Un tel avis n'étant pas prévu par les procédures existantes, notamment celles prévues par les dispositions des articles R. 214-6 et R. 214-32 du Code de l'environnement relatifs à la constitution des dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration, il ne peut être régulièrement imposé par le règlement du SAGE.

Sur ce point, l'argumentation développée pour la règle précédente est tout à fait transposable à la présente disposition.

Proposition d'un regroupement en une seule règle, des deux règles citées précédemment :

La dégradation de la qualité des deux masses d'eau souterraines principales du bassin versant du cours d'eau (références des deux masses d'eau délimitées) induit notamment par une forte vulnérabilité (plus de 20% de la surface des 2 masses d'eau) se traduit par un report à l'échéance de 2027 pour l'atteinte du bon état qualitatif. Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif, les nouveaux dossiers de déclaration ou d'autorisation des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L 214-1 du Code de l'Environnement, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L 512-1 du Code de l'Environnement et L 512-8 du Code de l'Environnement ne doivent pas générer de risques de pollution des nappes souterraines et doivent le justifier en fournissant les éléments d'incidence approfondis. Ces analyses doivent permettre de définir la réalisation, la conception, l'entretien et la surveillance pour une meilleure protection de la ressource en eaux souterraine.

Carte à joindre au document de SAGE: les périmètres de protection approuvés ; la délimitation des 2 masses d'eau souterraines.

Exemple de rédaction

En dehors des projets d'intérêts généraux, tout ouvrage occasionnant un cloisonnement permanent incompatible avec la continuité écologique (transversale ou longitudinale) du cours d'eau, constitue un motif d'opposition aux opérations relevant des régimes d'autorisation ou de déclaration prévus par le Code de l'environnement.

Ces règles concernent vraisemblablement 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.

La délivrance des déclarations et autorisations concernant ces ouvrages est donc soumise au respect des prescriptions ci-avant citées. Dans ce cadre et dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser plusieurs notions.

Il convient notamment de viser expressément dans la disposition ces déclarations et autorisations ainsi que les textes du Code de l'environnement fondant leur régime.

Par ailleurs, la rédaction précitée 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.

La notion de « continuité écologique » ayant été définie par le Code de l'environnement (article R. 214-109), il sera utile d'y faire référence dans les dispositions précitées.

Les « Dispositions spécifiques » rattachées à cette règle indiquent que :

Exemple de rédaction

Considérant que ces mesures conservatoires fortes ne doivent pas empêcher l'émergence de projets d'intérêt général directement liés à l'exploitation ou à la gestion de la ressource, leur réalisation reste envisageable sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires adéquates.

Comme indiqué précédemment, il convient de préciser que les projets d'intérêt général s'entendent « au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme ou de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement ». La condition relative à la « mise en œuvre de mesures compensatoires adéquates » dispose d'une portée juridique très limitée.

En effet, il convient de rappeler que l'article R. 214-6 du Code de l'environnement impose au demandeur d'intégrer, dans son dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau pour les IOTA, un document précisant « s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ».

De telles mesures compensatoires sont également prévues dans le dossier de déclaration des mêmes IOTA

(article R. 214-36 du même code).

L'article R.512-8-II-4° du Code de l'environnement prévoit également qu'à l'appui de la demande d'autorisation d'une ICPE doivent être jointes « les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et **si possible compenser les inconvénients de l'installation** ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ».

En revanche, les mesures compensatoires ne peuvent être exigées dans le cadre du dossier de déclaration relatif aux ICPE, le Code de l'environnement ne mentionnant pas de telles mesures (article R. 512-47 du Code de l'environnement).

Ainsi, la règle posée par le projet de règlement de SAGE se borne à rappeler la réglementation existante sans pour autant préciser ce qu'il doit être entendu par « mesures compensatoires adéquates » de nature à préserver la continuité écologique des cours d'eau en étayant cette notion par des données concrètes.

La rédaction suivante est possible, sous réserve bien entendu qu'elle ne dénature pas la volonté des auteurs du règlement de SAGE :

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 occasionner un cloisonnement permanent incompatible avec la continuité écologique (transversale ou longitudinale) du cours d'eau au sens de l'article R. 214-109 du Code de l'environnement, à l'exception des projets d'intérêt général au sens de l'article R.121-3 du Code de l'urbanisme ou de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement.

Exemple de rédaction

Les dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration de nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L 214-1 du Code de l'Environnement, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L 512-1 du Code de l'Environnement et L 512-8 du Code de l'Environnement, comportent une évaluation de la compatibilité avec l'objectif de qualité I fixé au cours d'eau et à ses affluents sur la base d'un calcul de dilution calé sur le débit d'étiage quinquennal (QMNA5 : débit moyen mensuel sec de récurrence 5 ans). Une réflexion devra être menée par la CLE afin de veiller à répartir la charge polluante de manière à éviter les cumuls des rejets aboutissant au global, à une incompatibilité avec les objectifs de qualité.

La même remarque que les deux précédentes peut être formulée. En effet, cet article impose que les dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration de nouveaux rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités relevant de la loi sur l'eau ou des installations classées pour la protection de l'environnement, comportent une évaluation de la compatibilité avec l'objectif de qualité I fixé au cours d'eau et à ses affluents.

Comme indiqué auparavant, le SAGE ne saurait imposer aux pétitionnaires un document supplémentaire à fournir dans le cadre de leur dossier de demande d'autorisation ou de déclaration, alors même que la loi et la réglementation ne le prévoient pas.

En revanche, il peut être prévu que toute IOTA ou ICPE doit être compatible avec l'objectif de qualité I fixé au cours d'eau et à ses affluents sur la base d'un calcul de dilution calé sur le débit d'étiage quinquennal (QMNA5 : débit moyen mensuel sec de récurrence 5 ans), si telle est l'intention des rédacteurs du SAGE.

Outre l'impossibilité pour le présent règlement de prescrire l'évaluation précitée, ce dernier comporte, à notre sens, des dispositions imprécises et partant dépourvues de portée juridique.

Notamment, le règlement indique qu'une réflexion sera menée par la CLE afin de veiller à répartir la charge polluante de manière à éviter les cumuls des rejets aboutissant, au global, à une incompatibilité avec les objectifs à atteindre.

Ces dispositions ne sont pas assez précises pour être considérées comme opposables aux tiers.

En effet, les pétitionnaires doivent connaître de manière précise, avant de déposer leur dossier de demande d'autorisation ou de déclaration, les critères d'octroi d'autorisation ou de conformité des déclarations.

Sur ce point, la circulaire du 21 avril 2008 indique que la règle posée par le règlement doit être « (...) claire, précise et contrôlable ».

Dès lors, il est préconisé de préciser les critères d'analyse des dossiers présentés dans le domaine de l'eau au préalable.

Proposition de reformulation :

Les nouveaux (la mention « nouveaux » n'est pas nécessaire dans la mesure où le règlement de SAGE une fois approuvé devrait s'appliquer aux projets soumis à déclaration ou autorisation à venir) rejets issus des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L 214-1 du Code de l'Environnement, ou des installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L 512-1 du Code de l'Environnement et L 512-8 du Code de l'Environnement, doivent être compatibles avec l'objectif de qualité I fixé au cours d'eau et à ses affluents sur la base d'un calcul de dilution calé sur le débit d'étiage quinquennal (QMNA5 : débit moyen mensuel sec de récurrence 5 ans).

Exemple de rédaction

L'amélioration de la qualité des habitats piscicoles et des habitats associés est une des conditions principales à la reproduction et la vie des espèces notamment pour les espèces migratrices amphihalines (saumon atlantique, truite de mer, lamproie fluviatile, lamproie marine et anguille européenne) qui fréquentent le cours d'eau et ses affluents. En conséquence, les nouvelles installations, les nouveaux ouvrages, travaux ou les nouvelles activités, dans le lit mineur d'un cours d'eau, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, doivent limiter au maximum les impacts pour les habitats piscicoles. Ces projets ne seront mis en œuvre que si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- si la méthode utilisée est clairement justifiée avec une évaluation précise des impacts et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat à un coût économiquement acceptable*
- si la compensation de la disparition ou de l'altération est possible : celle-ci devra être équivalente sur le plan fonctionnel et écologique, à hauteur de 5 fois la surface concernée par le projet, et sur le périmètre du bassin versant du cours d'eau.*

Une première remarque s'impose sur l'exigence d'une justification de la méthode utilisée, notamment de l'évaluation des impacts. En effet, si le règlement ne l'énonce pas de manière explicite, cette disposition pourrait être considérée comme imposant au pétitionnaire des pièces supplémentaires dans le cadre du dossier de demande d'autorisation ou de déclaration des IOTA.

En tout état de cause, le règlement n'édicte pas réellement de mesures concrètes qui s'imposeraient aux IOTA dont l'implantation est envisagée sur le lit mineur d'un cours d'eau.

Notamment, la notion de « limitation des impacts pour les habitats piscicoles » ne constitue pas en tant que telle une règle particulière d'utilisation de la ressource en eau.

Une telle règle consisterait à opérer une évaluation quantifiée, et le cas échéant chiffrée des impacts tolérés et de la limite maximale à ne pas dépasser.

Par ailleurs, et comme indiqué précédemment, la notion de « coût économiquement acceptable » est imprécise et subjective, et partant, difficilement contrôlable.

Proposition de reformulation :

L'amélioration de la qualité des habitats piscicoles et des habitats associés est une des conditions principales à la reproduction et la vie des espèces notamment pour les espèces migratrices amphihalines (saumon atlantique, truite de mer, lamproie fluviatile, lamproie marine et anguille européenne) qui fréquentent le cours d'eau et ses affluents.

En conséquence, les nouvelles installations, les nouveaux ouvrages, travaux ou les nouvelles activités, dans le lit mineur d'un cours d'eau, 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, pourront être réalisés que si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- si la méthode (*notion de méthode à préciser*) utilisée est clairement justifiée avec une évaluation précise des impacts et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat (*préciser la notion d'alternative et de résultat*)

- si la compensation de la disparition ou de l'altération est possible : celle-ci devra être équivalente sur le plan fonctionnel et écologique, à hauteur de 5 fois la surface concernée par le projet, et sur le périmètre du bassin versant du cours d'eau (*voir les commentaires en fin de document sur la possibilité consistant à imposer aux pétitionnaires des IOTA soumises à déclaration ou à autorisation des mesures compensatoires sur un périmètre autre que celui du projet*).

Carte à joindre au document de SAGE: Inventaire des habitats piscicoles

Exemple de rédaction

L'entretien régulier des cours d'eau est une obligation pour les riverains. Il doit permettre de maintenir ou d'améliorer l'écoulement naturel des eaux. Il ne peut être préjudiciable aux milieux aquatiques qui concourent au bon état global des eaux. L'entretien doit être strictement limité aux opérations visées par l'article L 215-14 du Code de l'Environnement. Pour les opérations de curage soumises à autorisation ou déclaration au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6, le curage ne pourra intervenir qu'après étude des causes de l'envasement et des alternatives possibles.

En premier lieu, il est à noter qu'en vertu de l'article 3.2.1.0 du titre III du tableau de nomenclature annexé à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement, l'entretien de cours d'eau et de canaux est soumis à autorisation ou déclaration selon le volume extrait au cours d'une année.

En revanche, ce même article exclut l'entretien visé à l'article L. 215-14 du Code de l'environnement, soit l'entretien régulier des cours d'eau que le propriétaire riverain est tenu d'effectuer.

Ainsi, les opérations de curage visées à l'article précédent ne peuvent correspondre à l'entretien effectué par les propriétaires riverains.

C'est pourquoi, et afin d'éviter toute confusion, il conviendrait de scinder le paragraphe précédent en deux.

S'agissant des opérations de curage soumises à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau, le projet de règlement impose au pétitionnaire une étude des causes de l'envasement et des alternatives possibles.

Là encore, le règlement de SAGE ne saurait imposer au pétitionnaire une condition supplémentaire quant à la constitution de son dossier de demande, au risque d'excéder son champ de compétence.

En outre, une « étude des causes de l'envasement et des alternatives possibles » ne constitue pas en tant que telle une règle particulière de la ressource en eau.

Au titre d'exemple de méthode de rédaction, il peut être envisager d'indiquer quelles causes d'envasement et quelles alternatives possibles seraient susceptibles de permettre l'opération de curage précitée, afin de répondre à un objectif donné défini par le PAGD.

Proposition de reformulation

L'entretien régulier des cours d'eau est une obligation pour les riverains. Il doit permettre de maintenir ou d'améliorer l'écoulement naturel des eaux. Il ne peut être préjudiciable aux milieux aquatiques qui concourent au bon état global des eaux. L'entretien doit être strictement limité aux opérations visées par l'article L 215-14 du Code de l'Environnement.

(Cette disposition se borne à rappeler la législation existante. Toutefois et en soi elle n'est pas illégale et ne présente pas de risque d'annulation ou de contestation.)

Les opérations de curage soumises à autorisation ou déclaration au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6, ne pourront intervenir qu'en dernier recours, à défaut d'autres alternatives possibles (indiquer dans la mesure du possible, à titre d'illustration et de manière non exhaustive, les autres solutions techniques possibles pour maintenir ou améliorer l'écoulement naturel des eaux) en fonction des causes de l'envasement des cours d'eau.

Exemple de rédaction

Afin de préserver ou d'améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau, la Commission Locale de l'Eau préconise de limiter les interventions notamment pour les secteurs sans risques pour les personnes et les biens. Toutefois, si une intervention est avérée nécessaire, les nouveaux ouvrages, travaux ou les nouvelles activités, dans le lit mineur d'un cours d'eau et principalement sur les berges, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, doivent privilégier l'emploi de méthodes douces et notamment par des techniques végétales vivantes. Dans cette optique, les autres techniques ne peuvent être mises en œuvre que si l'inefficacité des techniques douces aura été clairement démontrée.

Exemple de rédaction

Afin de préserver ou d'améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau, la Commission Locale de l'Eau préconise de limiter les interventions notamment pour les secteurs sans risques pour les personnes et les biens. Pour le cas où une intervention s'avérerait nécessaire, les nouveaux ouvrages, travaux ou les nouvelles activités, dans le lit mineur d'un cours d'eau, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement concernant les opérations de modification du profil en long et en travers (recalibrage, de rectification, de busage, de dérivation et de détournement de cours d'eau) ne peuvent être mis en œuvre que :

- si la méthode utilisée est clairement justifiée et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat à un coût économiquement acceptable, pour ces cas, le projet devra obligatoirement être compensé dans un objectif d'amélioration de la dynamique naturelle du cours d'eau à hauteur de 5 fois la surface concernée et sur le périmètre du bassin versant du cours d'eau;
- pour la pose de busage de franchissement, si assurance de la compatibilité avec la circulation de l'eau et des poissons;
- si l'intervention concerne une opération de reméandrage ou de renaturation de cours d'eau dont l'intérêt général et environnemental sont démontrés.

Il ressort des dispositions précitées que la CLE préconise de limiter les interventions notamment pour les « secteurs sans risques » pour les personnes et les biens.

En premier lieu, même si la CLE intervient à plusieurs titres dans l'élaboration et la rédaction du SAGE, notamment par l'adoption de ses dispositions avant mise à l'enquête publique et approbation par le Préfet, il n'appartient pas au règlement de SAGE de relayer « les préconisations de la CLE » mais d'édicter des règles directement opposables.

En effet, les dispositions du règlement de SAGE, une fois approuvées, disposent d'une force juridique qui leurs sont propres sans qu'il soit de besoin de mentionner les autorités compétentes qui sont intervenues pour l'élaborer.

Par ailleurs, cette formulation manque de précision, et en l'état, n'est pas applicable aux demandes d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau.

Notamment, les notions de « secteurs sans risques », d' « intervention avérée nécessaire », de « méthodes douces » et leur inefficacité, sont imprécises et, en tout état de cause, difficilement contrôlables.

En outre, comme indiqué précédemment, la règle précitée est plus édictée en termes d'objectifs que de réelles règles d'utilisation de la ressource en eau.

Il conviendrait donc d'envisager une rédaction dans ce sens.

Proposition d'un regroupement en une seule règle, des deux règles citées précédemment :

Afin de préserver ou d'améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau, les nouveaux ouvrages, travaux ou les nouvelles activités, réalisés dans le lit mineur d'un cours d'eau, 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, concernant les opérations de modification du profil en long et en travers (recalibrage, de rectification, de busage, de dérivation et de détournement de cours d'eau) ne peuvent être mis en œuvre que dans les conditions suivantes :

- Pour tout type d'installations, ouvrages, travaux et aménagements : si la méthode utilisée est clairement justifiée et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat (à préciser ou à rappeler; le cas échéant et si possible, illustrer le propos en indiquant, de manière non exhaustive, les autres solutions techniques alternatives) ; pour ces cas, le projet devra obligatoirement être compensé dans un objectif d'amélioration de la dynamique naturelle du cours d'eau à hauteur de 5 fois la surface concernée (prévue dans le document d'incidence) et sur le périmètre du bassin versant de la Canche (voir les commentaires en fin de document sur la possibilité consistant à imposer aux pétitionnaires des IOTA soumises à déclaration ou à autorisation des mesures compensatoires sur un périmètre autre que celui du projet);
- Pour les installations, ouvrages, travaux et aménagements impliquant la pose de busage de franchissement, le projet devra en outre être compatible avec la circulation de l'eau et des poissons;
- Pour les installations, ouvrages, travaux et aménagements impliquant une opération de reméandrage ou de renaturation de cours d'eau, le projet en outre revêtir un caractère d'intérêt général et environnemental (il conviendrait de préciser ce que l'on entend par « intérêt général et environnemental »).

Exemple de rédaction

Compte-tenu des objectifs, institués par le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la Ressource en eau du SAGE, pour la préservation des zones humides, alluviales et littorales, les nouvelles installations, nouveaux ouvrages, travaux ou nouvelles activités, visés à l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, doivent limiter au maximum la dégradation ou la disparition des zones humides. Ces projets ne seront mis en œuvre que si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- si la méthode utilisée est clairement justifiée avec un diagnostic écologique et fonctionnel précis ainsi qu'une évaluation détaillée des impacts et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat à un coût économiquement acceptable
- si le projet ne concerne pas les zones protégées (Natura 2000, réserve naturelle, arrêté de biotope, site classé, site inscrit,...) ou les terrains limitrophes de ces zones ou n'entraîne pas de destruction ou de disparition d'une espèce protégée ou de son habitat ;
- si la compensation de la disparition ou de l'altération est possible : celle-ci devra être équivalente sur le plan fonctionnel et écologique, à hauteur de 5 fois la surface concernée par le projet, et sur le périmètre du bassin versant du cours d'eau.

Le projet de règlement de SAGE impose au pétitionnaire de fournir un « diagnostic écologique et fonctionnel » et une « évaluation détaillée des impacts ». Là encore, et à notre sens, le règlement de SAGE ne saurait imposer au pétitionnaire une condition supplémentaire quant à la constitution de son dossier de demande, au risque d'excéder son champ de compétence.

Par ailleurs, la notion de « coût économiquement acceptable » est à la fois subjective et imprécise, et en tout état de cause difficilement contrôlable.

En outre, comme indiqué précédemment, la règle précitée est plus édictée en termes d'objectifs que de réelles règles d'utilisation de la ressource en eau.

Enfin, il faut noter que les mesures compensatoires mentionnées dans le règlement de SAGE doivent nécessairement s'inscrire dans le document d'incidences prévu dans le cadre des demandes d'autorisation et de déclaration au titre de la loi sur l'eau. En effet, ce document d'incidence peut préciser s'il y a lieu les mesures correctives ou les mesures compensatoires envisagées (article R. 214-6-II-4°-d pour les autorisations et article R. 214-32-II-4°-d pour les déclarations).

Proposition de reformulation :

Compte-tenu des objectifs, institués par le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la Ressource en eau du SAGE, pour la préservation des zones humides, alluviales et littorales, les nouvelles installations, nouveaux ouvrages, travaux ou nouvelles activités, 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 seront mis en œuvre que si toutes les conditions suivantes sont remplies (*préciser si ces conditions s'appliquent de manière cumulative*) :

- si la méthode utilisée est clairement justifiée et en l'absence d'une alternative permettant d'atteindre le même résultat (*préciser ou rappeler le résultat recherché, le cas échéant et si possible, illustrer le propos en indiquant, de manière non exhaustive, les autres solutions techniques alternatives*)
- si le projet n'est pas implanté sur les zones protégées (Natura 2000, réserve naturelle, arrêté de biotope, site classé, site inscrit,...) et/ou sur les terrains limitrophes de ces zones ;
- si le projet n'entraîne pas de destruction ou de disparition d'une espèce protégée ou de son habitat ;
- si la compensation de la disparition ou de l'altération est possible : celle-ci devra être équivalente sur le plan fonctionnel et écologique, à hauteur de 5 fois la surface concernée par le projet (prévue dans le document d'incidence), et sur le périmètre du bassin versant du cours d'eau (*voir les commentaires en fin de document sur la possibilité consistant à imposer aux pétitionnaires des IOTA soumises à déclaration ou à autorisation des mesures compensatoires sur un périmètre autre que celui du projet*).

Carte à joindre au document de SAGE: Inventaire des zones humides

Exemple de rédaction :

Les nouveaux dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration relatifs aux installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L 214-1 du Code de l'Environnement, ou aux installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L 512-1 du Code de l'Environnement et L 512-8 du Code de l'Environnement, dimensionnent les dispositifs de gestion des eaux pluviales pour une pluie de temps de retour 20 ans, mettent en œuvre des techniques permettant de réduire les surfaces imperméabilisées et prévoient des mesures compensatoires. En cas d'infiltration, les dossiers démontrent la compatibilité avec les enjeux de protection qualitative des eaux souterraines et avec la capacité d'infiltration des terrains. Cette règle concerne également les aménagements complémentaires et extensions.

De nouveau, et comme indiqué précédemment, la règle précitée en ce qu'elle impose aux pétitionnaires de « mettre en œuvre des techniques permettant de réduire les surfaces imperméabilisées » et de « prévoir des mesures compensatoires » est plus édictée en termes d'objectifs que de réelles règles d'utilisation de la ressource en eau.

La rédaction d'une telle disposition dans le sens d'une règle d'utilisation de la ressource en eau pourrait consister à fixer sur un plan quantitatif et/ou qualitatif des règles de réduction des surfaces imperméabilisées. Bien entendu, cette proposition ne saurait préjuger de la volonté des auteurs du SAGE et de la possibilité technique d'édicter une telle règle.

De manière générale, le règlement d'un SAGE doit édicter des règles destinées à concrétiser les objectifs de bon état de la ressource en eau fixées par le PAGD. Dès lors, le rôle du règlement de SAGE est de fixer des limites précises, des seuils ou des prescriptions pour chaque objectif du PAGD et par zones prédéterminées.

Pour illustrer notre propos, un raisonnement par analogie avec le règlement écrit d'un PLU peut être mené.

Ainsi, le règlement du PLU fixe, par exemple, des hauteurs maximales de constructions, définit certaines règles concernant l'aspect extérieur des constructions ou détermine certaines règles relatives aux places de stationnement ou aux abords et aménagement. Le règlement du PLU ne comporte en aucun cas de prescriptions relatives à la constitution du dossier de demande d'un permis de construire ou de toute autre autorisation d'urbanisme.

Le règlement de SAGE doit remplir une fonction similaire dans son domaine de compétence, à savoir, fixer les modalités d'usage de la ressource en termes précis, quantifiables, et contrôlables, destinées à en garantir le bon état et à préserver ou à restaurer la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

En l'espèce, la plupart des règles édictées par le règlement s'attache à introduire des prescriptions supplémentaires au sein des dossiers de demande d'autorisation, notamment sous la forme d'études, de rapport ou d'évaluation.

Le règlement n'apporte donc pas d'indications sur les moyens mis en œuvre, ni sur les prescriptions d'utilisation de la ressource autorisées, voire les utilisations qui ne le sont pas.

Il ne définit donc aucune mesure destinée à atteindre concrètement un objectif de bon état de la ressource, et de ce fait, manque d'effectivité.

En outre, son opposabilité aux tiers conditionne la rédaction de règles dont la définition est suffisamment précise pour permettre aux utilisateurs de la ressource en eau de s'y conformer et dont le respect est objectivement contrôlable.

Proposition de reformulation :

Les installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L 214-1 du Code de l'Environnement soumis à autorisation ou à déclaration, ainsi que les installations classées pour la protection de l'environnement, visées aux articles L 512-1 du Code de l'Environnement et L 512-8 du Code de l'Environnement, soumis à autorisation ou à déclaration, doivent permettre une gestion des eaux pluviales pour une pluie de temps de retour 20 ans (*préciser la notion de « pluie de temps de retour 20 ans » notamment par rapport à une définition technique et les moyens techniques pour permettre un tel phénomène*), **permettre de réduire les surfaces imperméabilisées et à défaut, prévoir des mesures compensatoires. En cas d'infiltration, les projets susvisés doivent être compatibles avec les enjeux de protection qualitative des eaux souterraines et avec la capacité d'infiltration des terrains** (*Ces règles sont plus édictées en termes d'objectifs que de règles d'utilisation de la ressource en eau. La règle édictée sur ce point peut consister à indiquer en termes de résultats quantitatifs ou qualitatifs ce qui permet une protection qualitative des eaux souterraines et de préserver la capacité d'infiltration des terrains*).

Cette règle concerne également les aménagements complémentaires et extensions des projets susvisés soumis à autorisation ou déclaration.

Exemple de rédaction :

Dans toutes installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau et aux ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), conduisant à une imperméabilisation ou un rejet direct dans le milieu superficiel, la mise en place des techniques alternatives par infiltration à la parcelle sera étudiée et mise en œuvre afin de limiter le dimensionnement ou le recours aux bassins de rétention classiques (déversoirs d'orage, bassins de stockage à ciel ouvert).

Si le mode de gestion par techniques alternatives n'est pas réalisable dans le projet, cet abandon devra être argumenté techniquement au niveau de la demande d'autorisation ou de déclaration.

Exemple de rédaction :

Les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à la rubrique 3.3.1.0. de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement (ou à toute modification réglementaire de cette rubrique), entraînant par conséquent l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation ou le remblai de zone humide ou de marais (dans l'attente de la délimitation des zones humides arrêtées par le Préfet), et présentant un rôle de zone tampon des crues avant transfert vers l'aval ne sont pas autorisés dans le périmètre du SAGE comme contribution positive à la gestion des waterings et à l'évacuation des crues, sauf s'ils sont déclarés d'utilité publique.

Dans ce cas, le document d'incidence ou dossier de déclaration ou d'autorisation comporte un argumentaire renforcé sur les volets eau/milieux aquatiques afin d'étudier l'impact du projet sur les fonctionnalités et sur l'alimentation de la zone humide.

En premier lieu, il convient de noter que l'objectif de ces règles n'est nullement précisé. En cela, un renvoi aux objectifs décrits par le PAGD devrait permettre de fixer la cohérence du document et préciser la motivation de l'instauration de telles règles.

Par ailleurs, l'article 1er précité impose aux pétitionnaires de fournir, dans le cadre des dossiers de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, une étude de la mise en place de techniques alternatives par infiltration de la parcelle.

Or, une telle étude n'est nullement prescrite par les dispositions du Code de l'environnement régissant les dossiers d'autorisation relatifs à la loi sur l'eau que doivent fournir les pétitionnaires.

Ainsi, les dispositions du SAGE ajoute des conditions par rapport à la loi et au règlement. En cela, les auteurs du SAGE excèdent leurs compétences telles que conférées par le Code de l'environnement.

Par ailleurs, l'article 2 précité impose que le document d'incidence comporte un argumentaire renforcé sur les volets eau/milieux aquatiques afin d'étudier l'impact du projet sur les fonctionnalités et sur l'alimentation de la zone humide.

Cette règle ajoute un élément à la procédure de déclaration ou d'autorisation et, du fait des remarques formulées à titre liminaire, elle ne peut donc pas être conservée.

Cette phrase peut être supprimée sans pour autant supprimer la totalité de la disposition.

Toutefois, pour plus de clarté de la disposition maintenue, il est possible de retenir la rédaction suivante, sous réserve qu'elle ne dénature pas le sens de la règle posée :

Les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à la rubrique 3.3.1.0. de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du Code de l'environnement, soumis à autorisation ou déclaration, ne peuvent entraîner l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation ou le remblai de zone humide ou de marais (dans l'attente de la délimitation des zones humides arrêtées par le Préfet) présentant un rôle de zone tampon des crues avant transfert vers l'aval dans le périmètre du SAGE et apportant une contribution positive à la gestion des waterings et à l'évacuation des crues, sauf si ces IOTA constituent des projets d'intérêts généraux au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme ou de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement.

Exemple de rédaction

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 ».

Par ailleurs, 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 ».

Notamment, la notion de « continuité écologique » ayant été définie par le Code de l'environnement (article R. 214-109), nous vous proposons d'y faire expressément référence dans les dispositions précitées.

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

Alinéa 3 – c : le règlement du SAGE peut édicter les règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1

Exemple de rédaction

Des solutions de protection, de gestion et de valorisation des zones humides, définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, adaptées en fonction de leurs contributions aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations seront mise en œuvre dans la concertation avec les collectivités, propriétaires, exploitants de terrains ou leurs représentants, associations agréées pour la nature, fédération de pêche et fédérations de chasse, en priorité dans les zones humides remarquables identifiées par le SAGE (dans l'attente de délimitation des zones humides par le Préfet).

Par cet article, le règlement du SAGE annonce des solutions de protection, de gestion et de valorisation des zones humides. Toutefois, aucune précision n'est apportée sur la nature de ces solutions.

En l'état, et en l'absence de descriptions des solutions de protection de gestion et de valorisation des zones humides envisagées, cet article n'apporte aucune précision quant aux modalités concrètes mises en œuvre pour atteindre l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau.

Dès lors, sans que cet article ne soit pour autant illégal sur ce point, il ne saurait être considéré comme disposant d'une réelle portée juridique.

Afin d'assurer une telle effectivité, il semble indispensable de déterminer la nature des solutions envisagées pour protéger et valoriser les zones humides, et d'indiquer les conséquences que ces préconisations peuvent entraîner sur les utilisateurs de la ressource en eau.

Ce n'est qu'une fois que l'ensemble de ces éléments sera connu que l'opposabilité aux tiers de ces dispositions pourra être effective.

La détermination des solutions nécessitera une approbation de la CLE. Auquel cas, la réécriture du règlement de SAGE sur ce point, sous réserve d'un examen du contenu de ces nouvelles dispositions, serait susceptible de créer une modification substantielle du projet et de nécessiter une nouvelle consultation, voire une nouvelle enquête publique, en fonction de l'avancement de la procédure d'élaboration du SAGE.

Exemple de rédaction

La mise en péril, la destruction partielle ou totale des « zones humides d'intérêt environnemental particulier » constituent des motifs d'opposition aux opérations relevant des régimes d'autorisation ou de déclaration prévues par le code de l'environnement.

Ces règles concernent vraisemblablement 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.

La délivrance des déclarations et autorisations concernant ces ouvrages est donc soumise au respect des prescriptions ci-avant citées. Dans ce cadre et dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser plusieurs notions.

Il convient donc de viser expressément dans la disposition ces déclarations et autorisations ainsi que les textes du Code de l'environnement fondant leur régime.

Par ailleurs, la rédaction précitée est à notre sens inadaptée dans la mesure où elle impose des motifs de rejet à l'autorité chargée de l'instruction des demandes ayant trait à la déclaration ou l'autorisation concernée.

La notion de « mise en péril et la destruction partielle ou totale des zones humides » doit être explicitée, notamment à l'aide de données quantitatives ou qualitatives.

En effet, et en premier lieu, cette notion doit être contrôlable pour l'autorité administrative qui délivre l'autorisation ou vérifie la déclaration.

En outre, le pétitionnaire qui présente une demande d'autorisation ou effectue une déclaration doit être en mesure de connaître les éléments qu'il doit insérer dans sa demande et les prescriptions précises qu'il doit respecter.

En outre, au cas où il se verrait refuser une autorisation, il doit être en mesure de vérifier le motif de rejet de sa demande sur des bases concrètes et identifiées.

Il est donc important d'indiquer expressément dans le règlement de SAGE dans quelles conditions il sera considéré que les zones humides sont mises en péril ou risquent d'être partiellement ou totalement détruites.

Proposition de reformulation

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 humides d'intérêt environnemental particulier ».

Seront considérées comme constitutives d'une mise en péril ou une comme une destruction partielle ou totale des Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP):

- Les opérations susceptibles de modifier la topographie, la pédologie et les caractéristiques hydrologiques et hydrogéologiques de la ZHIEP dans un objectif autre que celui de sa restauration ou de l'amélioration de sa fonctionnalité ;
- Les opérations susceptibles de détruire la faune et la flore à l'origine de l'identification et du classement de la zone en ZHIEP.

Exemple de rédaction

Dans les zones stratégiques pour la gestion de l'eau, les opérations de retournement de prairies, de drainage, de remblai et d'imperméabilisation sont interdites sauf dérogation dûment justifiée qu'il appartiendra aux pétitionnaires de solliciter des services de l'Etat compétents.

En premier lieu, il semble ici utile de préciser après le terme « zones stratégiques pour la gestion de l'eau », « prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement ».

Par ailleurs, si la règle d'interdiction apparaît énoncée dans des termes clairs et précis, celle relative aux dérogations est dépourvue de toute précision. Elle est donc difficilement applicable et donc contrôlable par les autorités compétentes chargées de vérifier sa mise en œuvre.

Il sera préconisé de préciser le contenu de ces dérogations dans le règlement de SAGE comme l'y autorise l'article R. 212-47 3° c) du Code de l'environnement.

Les « Dispositions spécifiques » rattachées à cette règle indiquent que :

Exemple de rédaction

Considérant que ces mesures conservatoires fortes ne doivent pas empêcher la mise en œuvre de projets d'intérêts généraux directement liés à l'exploitation ou à la gestion de la ressource (ZEC, unité de potabilisation...), la commission locale de l'eau introduit les dispositions spécifiques suivantes :

- Si le projet d'intérêt général touche une zone humide d'intérêt environnemental particulier la compensation consistera en fonction des opportunités, à restaurer sur le territoire du SAGE, une zone humide de surface équivalente.
- Si le projet d'intérêt général concerne une zone stratégique pour la gestion de l'eau il conviendra, en fonction des opportunités, de mettre en œuvre des mesures compensatoires qui assureront la préservation de la fonctionnalité de la zone impactée ou la restauration d'une superficie au moins égale de zones humides sur le territoire du SAGE.

En premier lieu, **il n'est pas nécessaire d'évoquer la CLE dans une telle disposition**. En effet, le SAGE, une fois arrêté par la CLE, soumis à avis et enquête publique et approuvé par le Préfet, dispose d'une portée juridique qui lui est propre sans qu'il soit besoin de mentionner les autorités intervenant dans son élaboration.

Par ailleurs, il convient de **préciser qu'il s'agit d'un projet d'intérêt général « au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme »** qui en définit les conditions, et/ou au sens de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement.

(voir également les commentaires en fin de document sur la possibilité consistant à imposer aux pétitionnaires des IOTA soumises à déclaration ou à autorisation des mesures compensatoires sur un périmètre autre que celui du projet).

Toutefois, considérant que ces règles ne doivent pas empêcher la mise en œuvre de projets d'intérêts généraux au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme ou L.211-7 du Code de l'Environnement, ceux-ci pourront être autorisés sous réserve de mesures visant à en compenser ou en limiter les impacts. A titre d'exemple, l'aide à l'acquisition de ZHIEP ou de zones stratégiques pour la gestion de l'eau d'une surface au moins égale à la superficie du projet d'intérêt général en vue d'y instaurer une gestion patrimoniale pourra être considérée comme une mesure compensatoire satisfaisante.

Proposition de reformulation

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 stratégiques pour la gestion de l'eau »

Seront considérées comme constitutives d'une mise en péril ou comme une destruction partielle ou totale des zones stratégiques pour la gestion de l'eau :

- Les opérations susceptibles de modifier la topographie, la pédologie et les caractéristiques hydrologiques et hydrogéologiques de la zone stratégique pour la gestion de l'eau dans un objectif autre que celui de sa restauration ou de l'amélioration de sa fonctionnalité ;
- Les opérations susceptibles de détruire la faune et la flore à l'origine de l'identification et du classement de la zone en zones stratégiques pour la gestion de l'eau
- Les opérations induisant une modification de l'occupation des sols au sens du Livre IV du Code de l'Urbanisme.

Exemple de rédaction

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.

Ces règles concernent vraisemblablement 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.

La délivrance des déclarations et autorisations concernant ces ouvrages est donc soumise au respect des prescriptions ci-avant citées. Dans ce cadre et dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser plusieurs notions.

Il convient notamment de viser expressément dans la disposition ces déclarations et autorisations ainsi que les textes du Code de l'environnement fondant leur régime.

Par ailleurs, la rédaction précitée 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.

Par ailleurs, la même remarque que celle précédemment formulée relative au manque de précision de la notion de « mise en péril » et de « destruction partielle ou totale » est transposable à cet article.

En effet, dans la mesure où le règlement du SAGE est opposable aux demandeurs d'autorisation, il est important que les restrictions ou règles édictées soient claires et ne puissent pas faire l'objet d'interprétations divergentes.

Il sera donc recommandé de détailler ce qu'il est entendu par mise en péril ou destruction partielle ou totale des zones naturelles d'expansion des crues.

La rédaction suivante sera préférable, sous réserve bien entendu qu'elle ne dénature pas la volonté des auteurs du règlement de SAGE :

Proposition de reformulation

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 .

Règles non directement rattachables en l'état à un alinéa de l'article R212-47 du code de l'environnement

Exemple de rédaction

Tous rejets en eau marine, même après transit par des bassins, doivent permettre le maintien ou l'amélioration de la qualité des eaux marines, des eaux de baignade, des eaux conchylicoles ou de la vie piscicole.

Cet article énonce un principe ou un objectif, mais aucune détermination précise et quantifiée de l'évaluation de cet objectif n'est prévue. Le niveau de qualité des eaux n'est pas davantage précisé.

Il convient de rappeler que le règlement a pour objet de fixer des règles concrètes et contrôlables devant permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le PAGD.

Il convient de préciser dans quelle mesure les rejets en eaux marines peuvent permettre le maintien ou l'amélioration de la qualité des eaux marines, des eaux de baignade, des eaux conchylicoles ou de la vie piscicole. Les modalités permettant d'atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité peuvent, par exemple, interdire le rejet de certaines substances, ou fixer une quantité maximale de rejet...

La réécriture du règlement de SAGE sur ce point, sous réserve de l'examen du contenu de ces nouvelles dispositions, serait susceptible de créer une modification substantielle du projet et de nécessiter une nouvelle consultation, voire une nouvelle enquête publique, en fonction de l'avancement de la procédure d'élaboration du SAGE.

Exemple de rédaction :

Dans les champs naturels d'expansion de crues délimités, les opérations de retournement de prairies, de drainage, de remblai et d'imperméabilisation sont interdites sauf dérogation dûment justifiée qu'il appartiendra aux pétitionnaires de solliciter de services de l'Etat compétents.

En premier lieu, il sera préférable de remplacer la première partie de la phrase par le terme suivant : « Dans les zones naturelles d'expansion de crues délimités au sens de l'article L. 212-5-1-4° du Code de l'environnement (...) ».

Par ailleurs, si la règle d'interdiction est énoncée dans des termes clairs et précis, la disposition relative à la dérogation est dépourvue de toute portée juridique.

En effet, elle n'apporte rien de plus à la réglementation existante relative à de telles opérations dans la mesure où l'examen de ces dérogations et leur contenu est laissé à la seule appréciation des services de l'Etat compétents.

Sur ce point, le règlement de SAGE peut prévoir les règles nécessaires à la préservation des zones naturelles d'expansion de crues, notamment en déterminant la nature des dérogations à l'interdiction précitée qui peuvent être accordées.

Les « Dispositions spécifiques » rattachées à cette règle indiquent que :

Exemple de rédaction

Considérant que ces mesures conservatoires fortes ne doivent pas empêcher l'émergence de projets d'intérêt général directement liés à l'exploitation ou à la gestion de la ressource, la mise en œuvre de ce dernier reste envisageable sous réserve de mesures compensatoires qui assureront la préservation de la fonctionnalité de la zone impactée ou la restauration d'une superficie au moins égale de champ naturel d'expansion de crues sur le territoire du SAGE.

Cette disposition appelle les commentaires suivants :

- La nécessité de **préciser qu'il s'agit d'un projet d'intérêt général « au sens de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme », ou de l'article L.211-7 du Code de l'Environnement ;**
- La nécessité de rattacher ces dispositions aux règles édictées précédemment et de les présenter comme des exceptions à ces règles ;
- L'incertitude liée à la possibilité pour le règlement de SAGE de prévoir, au titre des mesures compensatoires, la restauration d'une zone naturelle d'expansion de crue de surface équivalente **sur le territoire du SAGE**, en fonction des opportunités, apparaît très incertaine au regard de la réglementation relative aux IOTA et aux ICPE (R. 214-6 et R. 512-8-II du Code de l'environnement) et, le cas échéant, la nécessité de redéfinir la nature des mesures compensatoires liés spécifiquement aux projets autorisés ou déclarés (IOTA) ou déclarés (ICPE) de nature à préserver les zones naturelles d'expansion de crues.

(voir les commentaires en fin de document sur la possibilité consistant à imposer aux pétitionnaires des IOTA soumises à déclaration ou à autorisation des mesures compensatoires sur un périmètre autre que celui du projet).

À propos des mesures compensatoires prévues dans les règlements

S'agissant des mesures compensatoires évoquées à plusieurs reprises dans ces projets de règlements, il convient de s'interroger sur la possibilité pour le règlement de SAGE de prescrire une compensation sur le périmètre du SAGE, quel qu'en soit l'emplacement.

Ces dispositions ne sont envisagées qu'en ce qui concerne les IOTA soumises à autorisation ou déclaration au titre de l'article L. 214-2 du Code de l'environnement, à l'exclusion des ICPE.

A ce titre, il convient de rappeler que l'article R. 214-6 du Code de l'environnement impose au demandeur d'intégrer, dans son dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, un document précisant « s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ».

De telles mesures compensatoires peuvent également être intégrées dans le dossier de déclaration (article R. 214-36 du même code).

Tout en s'inscrivant dans ce cadre réglementaire, le règlement de SAGE peut prévoir, en ce qui concerne spécifiquement la protection des eaux, les mesures compensatoires susceptibles d'atteindre les objectifs en matière de protection de l'eau, notamment en ce qui concerne les zones humides.

Le texte relatif aux mesures de compensation exigées du pétitionnaire ne dit rien quant à la nature de cette compensation. Il précise que ces mesures se déclinent sous la forme de dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues.

En ce sens, le règlement de SAGE peut préciser les mesures de compensation de nature à assurer la protection de l'eau.

Pour les IOTA relevant de la loi sur l'eau, les dispositions relatives aux mesures compensatoires ne donnent aucune indication sur le lieu d'implantation de ces mesures, et ce contrairement à la réglementation relative aux ICPE qui indique expressément que la mesure de compensation exigée du pétitionnaire ne vaut que pour l'installation projetée sur un lieu d'implantation donné.

Ainsi, dans la mesure où la rédaction pour les IOTA relevant de la loi sur l'eau est un peu différente en ce qu'elle n'indique pas que la mesure est destinée à compenser les seuls inconvénients liés à l'installation, on pourrait douter de son interprétation restrictive comme pour les ICPE.

Toutefois, à défaut de toute jurisprudence retenant une interprétation extensive et par un raisonnement par analogie avec les ICPE, et dans un souci de sécurité juridique, la notion de mesures compensatoires étroitement liée à l'installation, l'ouvrage ou l'aménagement au titre de la loi sur l'eau, nous apparaît devoir être retenue.

Par conséquent, la possibilité pour le règlement de SAGE de prévoir des mesures compensatoires sur l'ensemble du périmètre du SAGE en fonction des opportunités, nous apparaît très incertaine au regard de la réglementation relative aux ICPE (R. 214-6 et R. 512-8-II du Code de l'environnement).

Pour résumé, s'agissant de la possibilité d'imposer des mesures compensatoires sur l'ensemble du périmètre du SAGE, deux interprétations peuvent être retenues :

- Une interprétation extensive reconnaissant une telle possibilité fondée sur le fait que le texte relatif aux mesures compensatoires pouvant être intégrées dans les dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration des IOTA relatives à la loi sur l'eau, n'indique pas ces mesures ne valent que pour l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'aménagement projetés sur le lieu d'implantation du projet. Un autre argument consiste également à considérer que les incidences du projet sur l'eau dépassent largement le seul lieu d'implantation du projet et qu'elles s'apprécient a minima sur l'ensemble d'un bassin versant.

Toutefois, une telle interprétation est incertaine et présente un risque juridique de contestation, dans la mesure où elle n'est confirmée ni par la jurisprudence, ni par la doctrine.

- Une interprétation restrictive écartant une telle possibilité fondée sur un raisonnement par analogie avec les ICPE, consistant à considérer que la notion de mesures compensatoires est étroitement liée à l'installation, l'ouvrage ou l'aménagement autorisé ou déclaré au titre de la loi sur l'eau, et donc que ces mesures sont limitées au périmètre du projet.

Cette interprétation a minima des dispositions relative aux mesures compensatoires pouvant être imposées aux IOTA relatives à la loi sur l'eau présente l'avantage de la sécurité juridique

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