

Enjeux :

La loi du 21 avril 2004 transposant la directive cadre sur l'eau a renforcé la portée juridique des SDAGE et des SAGE en intégrant dans son article 7 la **notion de compatibilité des documents d'urbanisme** (SCoT, PLU, carte communale) avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité définis par les **SDAGE** ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les **SAGE**.

Dès lors se pose la question de l'articulation de ces documents de planification et des moyens à mettre en oeuvre pour un aménagement du territoire harmonieux prenant en considération, à la fois, les enjeux relatifs à l'eau et ceux relatifs à l'urbanisme.

Fondements juridiques

Code de l'urbanisme articles L.122-1, L.123-1 et L.124-2

1 : L'urbanisme : de quoi parle-t-on ?

Le domaine de l'urbanisme est très vaste ; il a pour vocation **d'aménager le territoire et de prescrire les règles d'urbanisme** possibles dans les différentes zones qu'il définit. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.

Les **documents d'urbanisme** ont pour caractéristique d'organiser l'occupation et l'utilisation des sols, en vue d'obtenir un aménagement urbanistique de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, modifiée par la loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003, a mis en place de nouveaux instruments de planification : le **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)**, le **Plan Local d'Urbanisme (PLU)** et la **carte communale (CC)**.

Le **SAGE** est également un outil d'aménagement du territoire qui planifie la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Même si les outils d'urbanisme et ceux du domaine de l'eau relèvent de réglementations différentes, ils œuvrent sur le même territoire de manière complémentaire et doivent s'articuler de manière cohérente.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Le SCoT (÷ *code urba., art. L.122-1 et suivants*) définit, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales d'aménagement du territoire (zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles...). Il prévoit à moyen et long terme les différents secteurs avec des activités urbanistiques, agricoles ou naturelles.

Il est composé de :

- ✓ un **rapport de présentation** exposant le diagnostic du territoire, analysant l'état initial de l'environnement. Il explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOG ;
- ✓ un **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD) présentant le projet « politique » partagé par les collectivités pour l'aménagement de leur territoire ;
- ✓ un **document d'orientations générales** (DOG) assorti de documents graphiques précisant des orientations d'aménagement pour la mise en œuvre du projet du PADD ;

- ✓ des documents graphiques ;
- ✓ des dispositions facultatives relatives au transport : ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation si création de dessertes en transports collectifs ; définition de grands projets d'équipement et de service.

Le SCoT est rendu exécutoire suivant la procédure prévue à l'article L.122-11 du code de l'urbanisme dès sa publication. Les documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, carte communale...) doivent être **compatibles** avec le SCoT.

Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le PLU permet d'exprimer un projet général de développement de la commune et de déterminer l'affectation des sols. Il « expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de services » (÷ *code urba., art. L.123-1*).

Le PLU comprend :

- ✓ Un **rapport de présentation** détaillant le diagnostic du territoire, ses évolutions et l'impact prévisible du PLU sur l'environnement.
- ✓ Un **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD) présentant une vision stratégique du territoire communal.
- ✓ **Des orientations d'aménagements, facultatives**, pour certains secteurs particulièrement impactés.
- ✓ Un **règlement** définissant de manière détaillée l'affectation des sols (zones agricoles, zones naturelles et forestières, zones urbanisées ou urbanisables, équipements publics, zones d'activités...) et les contraintes inhérentes à chaque zone, accompagné d'annexes (servitudes d'utilité publique, zonage d'assainissement...)
- ✓ **Des documents graphiques.**

Zonages du PLU

Le PLU découpe le territoire de la commune en zones et leur attribue une affectation des sols : zones urbanisées, zones à urbaniser, zones agricoles et zones naturelles (N).

Le PLU est opposable aux tiers (÷ *code urba., art. L.123-10 et suivants*).

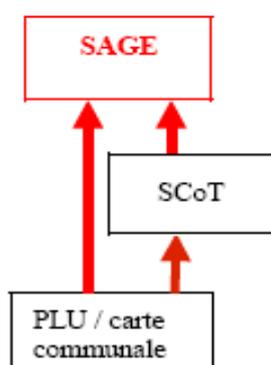
La carte communale (CC)

La carte communale (÷ *code urba., art. L.124-1 et suivants*) est un document d'urbanisme simplifié. Elle comprend un rapport de présentation et un ou des document(s) graphique(s) délimitant les secteurs où notamment les constructions peuvent être autorisées. La carte communale ne dispose pas de règlement particulier ; ce sont les règles générales d'urbanisme qui s'appliquent dans ces secteurs (÷ *code urba., art. R.111-1*). Elle est opposable aux tiers (÷ *code urba., art. L.124-2*).

2 : Quelles articulations entre les documents d'urbanisme et les SAGE

Dans une vision d'aménagement cohérente du territoire, les collectivités territoriales compétentes doivent s'assurer de la cohérence de ces documents entre-eux. Ainsi, la loi du 21 avril 2004 établit un rapport de **compatibilité** des documents d'urbanisme avec les objectifs de protection du SAGE.

Le schéma de ce rapport de compatibilité est résumé dans le diagramme ci-dessous:



→ La **compatibilité** suppose qu'il n'y ait pas de contradiction majeure entre les dispositions des documents d'urbanisme et les objectifs de protection définis par le SAGE.

Les documents d'urbanisme disposent d'un délai de 3 ans pour être rendus compatibles si nécessaire avec les objectifs du SAGE approuvé et publié.

Par conséquent, le PLU doit mettre dans les zonages et le règlement des dispositions particulières et des "servitudes" qui permettent de respecter les objectifs définis dans les objectifs du SAGE.

Exemples de transcription des objectifs du SAGE dans un PLU :

Objectifs du SAGE	Inscription dans le PLU
<i>Protection des zones humides, des écosystèmes...</i>	<ul style="list-style-type: none"> → zonage "N" (espace naturel) d'espaces importants pour l'eau → interdiction des remblais ou d'affouillements → mise en place d'Espaces Boisés Classés le long des cours d'eau
<i>Préservation des zones inondables et de l'environnement</i>	<ul style="list-style-type: none"> → marge de recul imposée aux constructions par rapport aux cours d'eau → inscription des zones inondables au PLU → respect des PPRi
<i>Préservation de la qualité des eaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> → réglementation des installations d'assainissement et des rejets → gestion particulière des eaux pluviales

Il convient de préciser que ce n'est évidemment pas le SAGE qui impose, par exemple, le classement des zones humides en zone N. La transcription réglementaire revient aux documents d'urbanisme. On rappelle que le SAGE définit des objectifs de protection, de gestion et qu'il est de la compétence de la commune, ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de les retranscrire dans son document d'urbanisme.

3 : Quelles sont les difficultés et les moyens à mettre en œuvre dans la pratique ?

Le code de l'urbanisme impose la mise en compatibilité de ces documents d'urbanisme avec le SAGE. Dans la pratique cependant, les relations entre le domaine de l'eau et celui de l'urbanisme sont peu nombreuses et complexes. Il n'existe à ce jour aucune procédure formalisée pour vérifier en amont la compatibilité d'un PLU ou d'un SCoT avec un SAGE. Pourtant ces deux mondes concourent à un même but, celui d'un aménagement du territoire cohérent et durable.

L'existence de deux sensibilités parallèles qui travaillent sur un même territoire sans qu'il y ait de culture commune, se traduit par une méconnaissance des procédures, acteurs et enjeux de part et d'autre. Différentes pistes d'actions, permettant de pallier à cet obstacle, peuvent être identifiées :

- **Organiser des moments de rencontre tout au long du processus SAGE, afin d'associer les personnes compétentes en matière d'urbanisme à la prise de décision** pour qu'elles prennent en compte les contraintes et les enjeux auxquels ces acteurs font face. Il s'agira par exemple de :
 - o créer un groupe de travail sur la thématique eau-urbanisme : la relation eau-urbanisme n'est pas à sens unique et doit donner lieu à un travail en commun. C'est souvent un moyen efficace pour lever les incompréhensions : le SAGE doit alimenter le SCoT en lui indiquant quels sont les principaux enjeux de l'eau à prendre en compte : le contenu du SCoT peut par exemple alimenter le volet socio-économique et tendanciel de l'état des lieux du SAGE ;
 - o intégrer une personne avec des compétences en urbanisme dans le groupe de travail du SAGE et identifier un responsable SCoT et/ou PLU dans la CLE.
- **Communiquer sur le SAGE et sur le rôle de la CLE en :**
 - o prenant du temps pour informer et parler du développement du projet de SAGE ;
 - o établissant des plaquettes de vulgarisation du processus et des actions du SAGE ;
 - o développant la procédure du **porter à connaissance** continu, pendant laquelle le rôle de l'Etat est d'informer les autorités ayant en charge l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme pour une mise en cohérence avec les documents produits dans le cadre du SAGE.



A noter que la CLE ne peut être consultée, ni associée systématiquement à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme. Elle peut cependant en faire la demande auprès du maire ou de l'EPCI concerné.

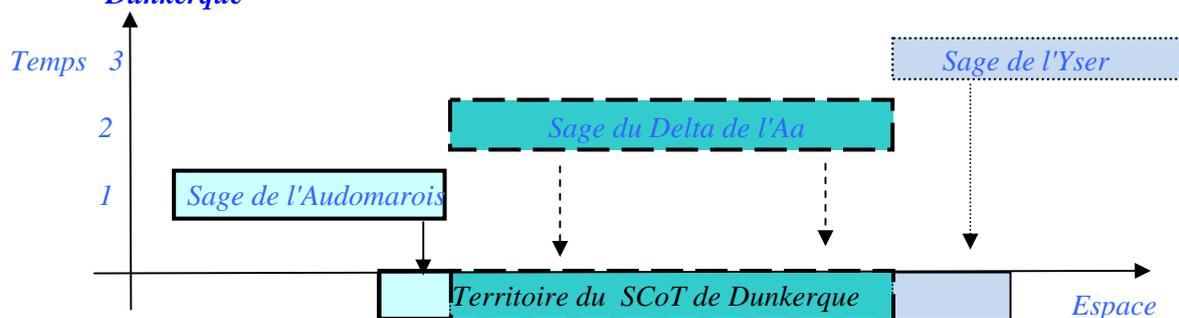
- **Travailler sur des produits utilisables dans les documents d'urbanisme**, par exemple :
 - o initier une prospective territoriale prenant en compte à la fois les enjeux eau et les enjeux urbanisme ;
 - o développer une cartographie adaptée SAGE/SCoT/PLU ;
 - o contribuer aux documents d'un bassin en rendant des avis techniques même si le SAGE n'en est qu'à son élaboration.

La difficile convergence des échelles de temps et d'espace

Faire converger les échelles de temps et d'espace entre les SAGE et les documents d'urbanisme peut s'avérer difficile :

- La **contrainte temporelle** émane du fait que les procédures d'élaboration ou de révision de ces documents de planification ne coïncident pas forcément (voir schéma ci-après) ;
- La **contrainte spatiale se traduit par des décalages entre les périmètres** des SCoT et des SAGE. La prise en compte des objectifs du SAGE peut se faire sur certaines parties seulement du territoire du SCoT. Dans le cas d'un SCoT couvrant plusieurs périmètres de SAGE, la prise en compte par le SCoT des enjeux liés à l'eau se fera par phases successives, en fonction de l'approbation des SAGE qui couvrent son territoire.

☞ *Exemples : Intégration temporelle et spatiale des SAGE dans les orientations du SCoT de Dunkerque*



Le choix de l'échelle est un point important. Il n'est pas toujours facile de comparer et de confronter les zonages du SAGE et les zonages des documents d'urbanisme, principalement en raison d'échelles différentes des produits cartographiques. Par exemple, le PLU s'intéresse à la parcelle (ordre de grandeur du mètre-carré), alors que les documents cartographiques du SAGE sont de l'ordre du kilomètre-carré. Les acteurs impliqués dans le SAGE et le PLU doivent donc élaborer ensemble les passerelles entre les cartographies à l'échelle SAGE et les cartographies à l'échelle PLU.

Quelques références utiles :

- 📖 Guide SDAGE n°8 "Eau et aménagement du territoire en RMC", 2003
<http://gesteau.eaufrance.fr/document/eau-et-am%C3%A9nagement-du-territoire-en-rmc-guide-technique-n%C2%B08>
- 📖 Compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et les SAGE – Guide d'application dans le bassin Artois Picardie, DDE Nord, 2007.
<http://gesteau.eaufrance.fr/document/compatibilit%C3%A9-des-documents-d%E2%80%99urbanisme-avec-le-sdage-et-les-sage-guide-dapplication-dans-l>
- 📖 Projet de PAGD du SAGE Est-Lyonnais
<http://www.sage-est-lyonnais.fr/>
- 📖 Projet de PAGD du SAGE de l'Huisne
<http://www.sagehuisne.org/>
- 📖 Projet de PAGD du SAGE de Blavet
<http://www.sage-blavet.fr/>
- 📖 Inventaire et préservation des zones humides dans les PLU – guide technique
<http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/media/user/File/PDF/livretZH.pdf>
- 📖 L'application du SDAGE et du SAGE dans les documents d'urbanisme – DDE59
<http://gesteau.eaufrance.fr/document/mise-en-compatibilit%C3%A9-des-documents-durbanisme-avec-le-sdage-artois-picardie-2010>

 Portée juridique et rédaction des SAGE, petit guide pratique, 2003

<http://gesteau.eaufrance.fr/document/port%C3%A9e-juridique-et-r%C3%A9daction-des-sage-petit-guide-pratique>