

## **Atelier 4 « Articulation PAGD et règlement »**

**Animateur** : Marc Vérot (AE RMC)

**Rapporteur** : Lucie Sedano (AE LB)

**Référent DEB** : Jacques Sironneau

### **Eléments de contexte**

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), du 30 décembre 2006, restructure le contenu des SAGE et les dote d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques ainsi que d'un règlement.

Au terme de l'article R.212-46 du code de l'environnement le PAGD comporte :

- Une synthèse de l'état des lieux prévue à l'article R.212-36 du CE,
- L'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le sous-bassins ou le groupement de sous-bassins,
- La définition des objectifs généraux permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L.211-1 et L.430-1 du CE, l'identification des moyens prioritaires de les atteindre, notamment l'utilisation optimale des grands équipements existants ou projetés, ainsi que le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre,
- L'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives dans le périmètre défini par le schéma doivent être rendues compatibles avec celui-ci,
- L'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en oeuvre du schéma et au suivi de celle-ci.

Le règlement, quant à lui, peut définir des règles nécessaires à la réalisation des objectifs du PAGD, afin d'atteindre l'objectif de bon état des eaux et de gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Cependant les règles édictées ne doivent concerner que les domaines mentionnés à l'article R.212-47 du même code.

A noter également que le règlement ne doit pas reformuler la réglementation existante. Les règles doivent être compréhensibles par tous, édictées sur une zone géographique précise et cartographiée en relation avec un objectif identifié dans le PAGD. Enfin une règle doit être claire, précise et contrôlable, justifiée, motivée, et identifier l'objectif à atteindre dans le PAGD.

La cohérence et la complémentarité sont nécessaires entre les dispositions, notamment juridique du PAGD, et les règles du règlement. De fait, il est conseillé, lors de la rédaction du PAGD, d'identifier au fur et à mesure les futures règles associées, et donc d'identifier clairement les relations entre les règles d'une part et les objectifs et orientations du SAGE d'autre part.

L'une des difficultés dans l'élaboration du SAGE réside donc dans l'articulation entre le PAGD et le règlement.

### **Objectif de l'atelier**

Sur la base d'une présentation succincte du contenu et de la portée juridique du PAGD et du règlement, les objectifs de cet atelier sont de fournir des éléments de méthodes pour aider les animateurs des SAGE à rédiger le PAGD et le règlement. Pour ce faire :

- Partir d'exemple de rédaction (SAGE Estuaire de la Loire/Sarthe amont) pour illustrer l'articulation entre le PAGD et le règlement.
- Identifier les difficultés, les éléments de blocage lors de la rédaction de ces deux documents.
- Elaborer des rédactions complémentaires, pour un objectif donné, entre le PAGD et le règlement (exemple des études volumes prélevables).
- Échanger sur la cohérence et la complémentarité entre PAGD et règlement.

### **Déroulement**

Un tour de table a été fait afin que chacun des participants puisse se présenter et expliquer ses attentes.

Il ressort quatre demandes distinctes :

- Une information générale sur l'articulation entre ces deux documents ;
- Un besoin de précision sur les zones humides et les études volumes prélevables ;
- Un besoin de précision sur le contenu du règlement (ce que l'on peut et ne peut pas écrire, le nombre de règles...);
- Un besoin de précision sur la portée réglementaire de ces deux documents.

L'atelier s'est déroulé sur la base de la présentation du diaporama ci-joint, les participants intervenant (questions, témoignages d'expérience) au fil de la présentation pour faciliter les échanges.

Sont rappelés ci-dessous, en complément du diaporama, les points ayant fait l'objet d'une discussion ou de commentaires particuliers.

## **Restitution**

### **1/ L'articulation PAGD / règlement**

La portée juridique du SAGE réside certes dans le règlement (par conformité, avec opposabilité aux tiers et aux actes administratifs) mais également dans le PAGD (par compatibilité, avec opposabilité à l'administration). Il faut donc se garder de vouloir concentrer à tout prix la portée juridique du SAGE dans le seul règlement, mais privilégier une rédaction rigoureuse de celui-ci. Plus la rédaction des dispositions du PAGD sera précise, plus le rapport de compatibilité tendra vers un rapport de conformité. De fait la cohérence et la complémentarité sont nécessaires entre les dispositions, notamment juridique du PAGD, et les règles du règlement. De fait, il est conseillé, lors de la rédaction du PAGD, d'identifier au fur et à mesure les futures règles associées, et donc d'identifier clairement les relations entre les règles d'une part et les objectifs et orientations du SAGE d'autre part.

Il a également été conseillé de centrer les débats de la CLE sur le PAGD afin de définir et identifier correctement les objectifs du SAGE, et de se référer à la circulaire du 4 mai 2011, notamment à l'annexe 10 qui formule quelques exemples de rédaction du règlement.

### **2/ Le PAGD**

- Le PAGD exprime le projet politique de la CLE.
- L'ancienne formule du SAGE ressemble « dans l'esprit » au PAGD ; pour autant, la forme du document et les éléments obligatoires constituant le PAGD sont indiqués par l'article R.212-46.
- Concernant la synthèse de l'état des lieux, il est nécessaire de présenter à la CLE les éléments nouveaux qui pourraient paraître, puisque c'est cet état des lieux qui va justifier et conditionner le contenu du PAGD et du règlement. A l'appui la théorie de changement de circonstance de fait, lorsqu'un SAGE est attaqué si les données sont obsolètes, au regard de la difficulté de l'exercice, de la technicité, l'erreur manifeste d'appréciation pourra être invoquée. La synthèse de l'état des lieux doit donc être le plus à jour possible.
- La synthèse de l'état des lieux et l'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau sont autant d'éléments importants qui permettent au juge de comprendre le contexte et la définition de tel objectif ou enjeux.
- Le juge est désormais sensible à la notion de gestion équilibrée de la ressource en eau.
- L'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du SAGE nécessite de se projeter et d'identifier pour chacun de ces moyens les personnes chargées de les mettre en œuvre et les types d'actions auxquelles elles renvoient (études, programmes d'action, communication, ...). Le SAGE est un document de planification, ce travail est donc nécessaire pour faciliter sa mise en œuvre. Il constitue un élément obligatoire du PAGD.
- Difficulté de distinguer la frontière dans la rédaction des préconisations entre le porteur et le maître d'ouvrage. Les SAGE deuxième génération sont plus encadrés et ont une portée juridique renforcée.
- Rappel de la procédure d'identification et de délimitation des ZHIEP et des ZSGE. Après avoir réalisé un inventaire de ces zones humides, le SAGE peut identifier des ZHIEP et des ZSGE, pour autant, ces dernières n'ont de force qu'à partir du moment où le préfet les délimite par un arrêté préfectoral.
- Besoin de préciser le statut du débit d'objectif (connaissance des valeurs brutes, mais les valeurs du débit d'objectifs évoluent selon le degré de connaissance). Il a été cependant mentionné que dans certains SDAGE les points nodaux fixaient déjà les valeurs. Il est également important de les mentionner dans le SAGE.

### **3/ Le règlement**

- Le champ du règlement est strictement limité aux rubriques citées à l'article R. 212-47 du CE.
- Le règlement PEUT utiliser les 4 rubriques dudit article, mais n'a pas l'obligation de toutes les utiliser.
- Il a été souligné que le SAGE était un document de planification local, qui dans la pratique n'utilisait que rarement cet outil réglementaire jusqu'à présent ; il sera difficile dans les faits pour un élu d'imposer et d'appliquer une règle.
- Pour les SAGE en cours de révision, de nombreux SAGE ne pourront terminer dans les délais les études volumes prélevables et mener la concertation sur les suites à leur donner dans le SAGE (PAGD et règlement) en tenant le délai de fin 2012. De fait il y aura peu de cas où le 1<sup>er</sup> de l'article R. 212-47 du CE pourra être utilisé dans l'immédiat pour les SAGE en révision.
- Interrogation sur l'articulation entre le plan de gestion d'étiage et le SAGE.
- Il n'est pas possible d'introduire dans le règlement une règle concernant l'envoi pour avis des dossiers de déclarations. Le règlement doit seulement concerner les règles applicables à la gestion de la ressource en eau, et non des règles qui relèvent du niveau du décret. Il est juridiquement possible de l'inclure sous forme de souhait dans le PAGD, tout en observant que les délais d'instruction pour les déclarations IOTA permettent difficilement une consultation de la CLE ou d'un autre organe du SAGE.
- Besoin de préciser les règles d'épandages (R212-47 2° c/) : elles sont applicables à tous les épandages agricoles intervenant dans le cadre des articles R211-50 à R211-52 et non aux seuls épandages des ICPE (lesquels peuvent également être réglementés au titre du R212-47 2° b/).
- Précision quant à l'opposabilité à l'administration, qui est entendu au sens large, c'est-à-dire à la puissance publique en général.

### **4/ Autres points évoqués**

Il a été exprimé le besoin de réaliser un état des lieux national précis pour évaluer dans quelle mesure tous les SAGE en cours de révision respecteront le délai de fin 2012.

Le problème d'accès aux données a de nouveau été soulevé.

La problématique des gaz de schistes : les membres de la CLE sont fortement mobilisés : s'ils souhaitent s'exprimer à ce sujet dans le SAGE, leur message (politique) ne pourrait se décliner que dans le PAGD à l'exclusion du règlement qui ne contient aucune rubrique adéquate pour cela. Il a par ailleurs été observé que c'est un débat pour lequel le centre de décision dépasse le niveau du SAGE.

Il a été rappelé l'importance de mobiliser les services de l'Etat tout au long de la rédaction du SAGE, et en tout état de cause pour la rédaction du règlement. Il faut en effet garder à l'esprit que ce sont ces derniers qui auront notamment le devoir de l'appliquer. Pour autant il a été souligné une absence d'appui dans l'animation, avec un besoin de pédagogie et de langage commun.

Concernant la plus value d'un cabinet juridique, il est important de ne les mobiliser qu'au moment de la relecture des documents (ce n'est pas un membre de la CLE, il n'a pas émettre d'avis quant à l'opportunité de telle disposition ou règle).

Sonnette d'alarme quant aux limites de l'implication des élus (mécontentement quant à l'empilement de documents en l'absence de services techniques qui sont débordés).