

Ateliers 5 et 5 bis « Règlement »

Éléments de contexte

La LEMA en introduisant l'obligation d'un règlement, opposable aux tiers, a renforcé la portée juridique du SAGE. Son champ est cependant plus restreint que celui du PAGD. Il est précisé aux articles L.212-5-1-II, L.212-5-2 et R.212-47 du code de l'environnement.

Compte tenu de l'importance de ce document, il est indispensable de s'assurer de la qualité juridique de la rédaction, de l'applicabilité et de la pertinence des règles édictées. La circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, rappelle sa portée juridique, son champ d'application et un certain nombre de règles devant prévaloir lors de la rédaction du règlement, notamment dans les annexes 2 et 10.

Objectif des ateliers

- Répondre à la question : que peut faire un règlement, jusqu'où aller ?
- Rappeler ce que le règlement du SAGE peut et ne peut pas écrire.
- Analyser quelques règles stipulées par des règlements de SAGE approuvés à l'aune des principes de l'annexe « support » de la circulaire.
- Donner des exemples de règles pour des enjeux donnés, choisis par les participants à l'atelier.

Animateur : Julien Tonnoir (DREAL Nord-Pas-de-Calais)

Rapporteur : Alain Sappey (DREAL Centre)

Référent DEB : Marina Salvemini

Déroulement de l'atelier 5

L'atelier s'est correctement déroulé, avec une participation active des participants. Le déroulé initialement prévu n'a pas été suivi afin de s'adapter aux attentes des participants. Ainsi seulement deux règles ont été discutées en séance. Celui-ci s'est plutôt articulé autour des modalités de prise en compte de thématiques précises au sein du règlement.

Restitution

Le rendu développé ci-dessous, présente les questions posées, les réponses apportées en séance.

Questions générales :

Un SAGE peut-il ne pas contenir de règlement ?

Le SAGE doit contenir un règlement et celui-ci doit contenir au moins une règle. L'obligation imposée par le législateur (L.212-5-1 II du code de l'environnement) que le SAGE comporte un règlement ne saurait en aucun cas permettre d'interpréter le « peut » énoncé à l'article R.212-47 comme la possibilité ouverte de prévoir un règlement vide de toute règle mais seulement comme la potentialité offerte de prévoir les règles adaptées aux nécessités locales.

Quel est l'intérêt du règlement par rapport au PAGD pour les IOTA et les ICPE ?

Le rapport de conformité attaché au règlement est plus fort que le rapport de compatibilité attaché au PAGD. Le règlement permet une application immédiate et systématique, sans interprétation de notion de compatibilité.

En rattachant les règles à des dispositions, n'y a-t-il pas de risque de redondance entre règlement et PAGD ?

Les règles se justifient de par les enjeux identifiés et les objectifs retenus, et selon les termes de la circulaire du 4 mai 2011, doivent être liées à un enjeu majeur du PAGD, et ne sont pas obligatoirement rattachables à une disposition de ce même PAGD. Dans tous les cas, éviter de réécrire la règle dans le PAGD.

Dans les ZSCE (AAC, ZHIEP...) les règles doivent-elles se limiter au domaine agricole ? Les ZHIEP ne sont-elles donc délimitables que dans des zones agricoles ?

Concernant spécifiquement les zones humides, il convient de conserver une vision globale des outils disponibles et de les articuler. Il est ainsi possible de s'appuyer aussi sur la nomenclature eau et sur les documents d'urbanisme (PAGD uniquement dans ce cas) éventuellement en s'appuyant sur l'identification des ZHIEP.

Les programmes d'actions en ZSCE concernent le domaine agricole, comme le rappelle la circulaire du 4 mai 2011 (annexe 8).

L'identification d'une ZHIEP (R.212-47 3c) permet l'application de règles au-delà du champ des IOTA (R.212-47 2b) comme par exemple le maintien d'une prairie. La règle n'est alors applicable que lorsque l'arrêté de délimitation de la ZHIEP est pris par le préfet.

L'identification d'une ZHIEP permet également la mise en place de ZSGE et les servitudes liées.

La demande de mesures compensatoires relatives à la destruction de zones humides doit-elle se trouver dans le PAGD ou le règlement ?

Cette demande a davantage sa place dans un règlement que dans un PAGD. En effet, si les particuliers sont visés, notamment par l'utilisation du levier « impacts cumulés significatifs », elle ne pourra être rédigée que dans le règlement. Si elle vise les IOTA ou les ICPE soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation, la mise en compatibilité des décisions antérieures d'autorisation pourrait se trouver compliquée (les zones humides impactées par des installations existantes étant de toute façon déjà détruite, la mise en compatibilité reviendrait à une demande de compensation a posteriori).

Impacts cumulés :

En-dessous des seuils (notamment, règles relatives aux impacts cumulés significatifs), comment les services ont-ils connaissance des projets ?

Comme pour les aménagements réalisés sans l'autorisation ou la déclaration requise, cela relève du plan de contrôle, qui pourra être ciblé en fonction des règles des SAGE.

Est-il possible de mettre des objectifs chiffrés dans PAGD ?

Oui. Cela peut être par exemple des objectifs de qualité ou de quantité en des points nodaux.

Référence à la notion d'intérêt général pour la protection d'une nappe souterraine stratégique

Notion trop floue pour un règlement. Si le but est de garantir un usage eau potable, le dire explicitement. Si ce sont les opérations d'intérêt général qui sont visées, viser explicitement les articles législatifs et réglementaires régissant ces opérations.

Interdire une activité « dans l'attente de connaissances complémentaires » ?

Cette formulation comporte des risques, par exemple si un pétitionnaire fournit un dossier de déclaration ou de demande d'autorisation, intégrant quelques pages d'étude, et fait valoir que cette étude constitue l'apport de connaissances complémentaires. La règle pouvant être contournée, il est nécessaire de préciser au maximum quelles sont ces connaissances complémentaires conditionnant l'interdiction édictée par la règle : quel type d'étude est concerné, et qui est censé la produire (la CLE par exemple).

Comment prendre en compte les risques liés aux glaciers (ruptures soudaines de poches d'eau, recul des glaciers augmentant les risques de coulées boueuses...) ?

Le SAGE ne peut intervenir sur tous types de risques. Il peut par contre agir via les PAGD sur les PPRI.

La possibilité de l'inscription d'opérations relatives à cette thématique dans le programme de l'agence de l'eau du bassin concerné a aussi été évoquée.

Pour le drainage, est il possible de mobiliser les impacts cumulés significatifs en dessous des 20 ha du seuil de la nomenclature ?

La nomenclature est un outil à entrées multiples. Un projet peut être concerné par plusieurs rubriques. Il en est ainsi pour le drainage qui relève également des rubriques sur les rejets (qualitatifs et quantitatifs) et le cas échéant de la rubrique sur la destruction de zones humides. Relire à ce sujet la circulaire sur le marais poitevin qui traite de la question.

Ceci a pour conséquence d'abaisser significativement les superficies à partir desquelles les projets sont soumis à déclaration et autorisation et de prendre en compte les aménagements antérieurs à 93 pour le regroupement des dossiers (même maître d'ouvrage, même milieu aquatique). Le champ d'intervention du règlement en est considérablement élargi.

Si cela n'est pas suffisant, il est également possible d'actionner la notion d'impact cumulé significatif, car le drainage implique un rejet.

Comment gérer les comblements des vallons en zone méditerranéennes (comblement de vallons au niveau du bord de mer à des fins d'urbanisation ou d'aménagement et de vallons au fond desquels se trouvent des « cours d'eau » intermittents) ?

Ces pratiques génèrent des risques supplémentaires en cas de fortes pluies et une perte de biodiversité. Ceci renvoie à la notion de cours d'eau, la plupart des rubriques mobilisables concernant les cours d'eau (lit mineur ou lit majeur). Se pose donc la question de la prise en compte par le juge du contexte local pour apprécier la notion de cours d'eau. L'assimilation de ce type d'aménagement à des digues a été aussi discutée, sans pouvoir trancher.

Examen de règles

Deux règles ont été examinées en séance.

Oise Aronde Règle n° 2

« Afin de protéger les zones humides et leurs fonctionnalités, le règlement impose :

- d'intégrer les délimitations des zones humides dans les documents d'urbanisme
- de ne pas planter des espèces végétales à hautes tiges et à but de production (peuplier) à moins de six mètres des berges. »

La possibilité de réglementer la plantation des peupliers à proximité des rivières ou zones humides a été débattue. Trois pistes ont été potentiellement identifiées :

- Assimiler la plantation de peuplier à un prélèvement, vu les besoins en eau de l'arbre, ce qui permet en outre d'actionner le dispositif « impacts cumulés significatifs ». Il a également été demandé si la plantation de peupliers devait donner lieu à un quelconque dépôt de dossier de déclaration ou autorisation sur lequel le SAGE aurait pu agir. Les avis sur ces possibilités étaient partagés.
- Actionner la rubrique destruction de zones humides, mais ceci se limitera aux plantations en zones humides ou à proximité, et en considérant que la plantation de peupliers en bordure de zone humide revient à un assèchement de zone humide.
- Eventuellement, et si les règles applicables en ZHIEP ne doivent pas nécessairement se limiter au domaine agricole, possibilité de passer par ce levier réglementaire.

Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés Règle n° 1

Enjeu D " Préserver et gérer les zones humides du territoire pour renforcer leur rôle fonctionnel et patrimonial »

REGLE : Pour les mesures compensatoires sur les zones humides, sur la destruction de frayères :

- Limiter la mise en place de mesures compensatoires aux mêmes sous bassins versants que celui impacté par le projet ou l'aménagement :
 - dans l'idéal sur une même zone hydrographique
 - au minimum, au niveau d'un même sous secteur (Petite Leyre, grande Leyre, Leyre après la confluence
- Prévoir les sites et les règles de compensation dès la DUP (Déclaration d'Utilité Publique) ou le dossier Loi sur l'Eau (en absence de DUP), à choisir, à terme, dans le futur catalogue des règles de compensation
- Fournir dans le dossier loi sur l'eau les conventions d'interventions du maître d'ouvrage sur les propriétés privées, sièges de mesures compensatoires
- Fournir dans le dossier Loi sur l'eau les conditions techniques et financières pour la gestion de ces zones.

La partie de la règle portant sur le contenu du dossier, relève plus d'une disposition du PAGD. La règle fait également référence à un document à venir.

Animateur : Marie Renne (DEB)	Rapporteur : Emmanuel Steinmann (DRIEE –IF)
Référent DEB : Jean-Philippe Agullo	
Déroulement de l'atelier 5 bis	
L'atelier a porté sur la discussion d'exemples de règles inspirées de SAGE existants ainsi que de propositions de règles apportées par les participants.	
Restitution	
Discussion sur des exemples de règles :	
Exemple 1 – Règle relative au maintien d'un débit minimum au droit des ouvrages	
<p><i>L'exploitation et l'aménagement des ouvrages installés dans le lit des cours d'eau subissant des assecs quinquennaux ou réguliers sont subordonnés au respect d'un débit réservé au moins égal au débit minimum biologique des dits cours d'eau, dès lors que ce débit minimum biologique est supérieur au dixième du module.</i></p> <p><i>Le débit minimum biologique est calculé par le propriétaire de l'ouvrage suivant la méthode des micro-habitats développée par le CEMAGREF.</i></p>	
<p>- Identification de l'objet ? La référence à la carte des cours d'eau serait utile dans l'article.</p>	
<p>- Régularité de la règle ? Il n'est pas possible d'imposer une étude au pétitionnaire ou déclarant dans le cadre de la procédure d'autorisation ou de déclaration, on ne peut donc imposer le calcul par le propriétaire. Le PAGD, en fixant comme objectif le respect du débit minimum biologique pour contraindre le pétitionnaire ou déclarant à faire l'étude dans le cadre du dossier loi sur l'eau puisque celui-ci doit démontrer sa compatibilité avec le SAGE.</p>	
<p>- Plus value de la règle ? Il serait plus précis de définir des débits de référence à des points nodaux à prendre en compte comme débit de référence. Dans ce cas la règle peut s'apparenter à un « plan de gestion concerté de la ressource » qui sont mis en place sur certains territoires.</p>	
Exemple 2 – Règle relative à l'interdiction de plans d'eau	
<p>a) <i>La création des plans d'eau, permanents ou temporaires, en barrage des cours d'eau est interdite</i></p> <p>b) <i>La création des plans d'eau, permanents ou temporaires, en dérivation de cours d'eau est interdite :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>sur les cours d'eau de rangs 1 et 2 dans la classification de Strahler,</i> - <i>sur les cours d'eau classée en 1ère catégorie piscicole,</i> - <i>sur les cours d'eau en très bon état écologique,</i> - <i>sur les cours d'eau jouant le rôle de réservoirs biologiques identifiés dans le SDAGE Seine Normandie,</i> - <i>dans les espaces de mobilité fonctionnels des cours d'eau.</i> 	
<p>- Plus-value de la règle ? L'aliéna a) est déjà prévu par la loi.</p>	
<p>- Lien avec un enjeu majeur, proportionnalité de la règle ? L'interdiction mentionnée par l'alinéa b) manque de justification et présente une incohérence avec les dispositions du PAGD.</p>	
Exemple 3 – Règle relative aux épandages d'effluents agricoles	
<p><i>Les Préfets peuvent réviser les arrêtés préfectoraux autorisant les élevages ou l'épandage de matières organiques pour prescrire la fertilisation équilibrée en phosphore</i></p>	

conformément à l'article 18 de l'arrêté du 7 février 2005 en particulier à l'amont des retenues sensibles à l'eutrophisation, utilisées pour l'alimentation en eau potable et particulièrement exposées au stockage du phosphore particulaire.

L'Erdre correspond à ces différents critères et des règles de fertilisation particulières devront être respectées sur le bassin versant de cette masse d'eau.

Ainsi, en application des articles R.211-50 à R.211-52 du code de l'environnement,

1. Les teneurs des sols en phosphore avant épandage devront être connues.
2. Les pratiques de fertilisation organique seront basées sur l'équilibre de fertilisation phosphorée : les apports en éléments phosphore ne devront pas être supérieurs aux « exportations » des cultures.

- Plus-value de la règle ?

Cette disposition semble être une reprise du SDAGE et ne présente donc pas de plus value.

Exemple 4 – Règle relative à la préservation des zones humides

Les zones humides telles que définies aux articles L. 211-1 et R. 211-108 du code de l'environnement, outre leur intérêt propre en terme de patrimoine naturel, contribuent à la régulation du fonctionnement hydraulique du cours d'eau, à la préservation de la qualité de l'eau.

Afin de protéger les zones humides et leurs fonctionnalités, le règlement impose :

- d'intégrer les délimitations des zones humides dans les documents d'urbanisme,
- de ne pas planter des espèces végétales à hautes tiges et à but de production (peuplier) à moins de six mètres des berges.

- Régularité de la règle ?

L'alinéa a) n'est pas régulier car le règlement ne peut pas s'appliquer aux documents d'urbanisme.

- Proportionnalité de la règle ?

L'interdiction totale de la destruction des zones humides sur un territoire doit être bien argumenté. Une interdiction totale peut être justifiée par exemple lorsque leur recensement a démontré qu'il y en avait peu et que leur préservation représente un enjeu fort. Elle paraît moins justifiée lorsque les zones humides sont nombreuses.

Il est possible de mettre des clauses d'interdiction renvoyant à la procédure d'autorisation ou de déclaration : par exemple une interdiction des IOTA qui ont une incidence sur Natura 2000.

L'identification d'une ZHIEP (R.212-47 3c) permet l'application de règles au-delà du champs des IOTA (R.212-47 2b) comme par exemple le maintien d'une prairie. La règle n'est alors applicable que lorsque l'arrêté de délimitation de la ZHIEP est pris par le préfet.

L'identification d'une ZHIEP permet également la mise en place de ZHSGE et les servitudes liées.

Autre exemple de règle concernant la sylviculture :

- Interdiction de coupe à blanc sur un secteur donné (SAGE Vienne)
- Interdiction plantation de résineux à moins de 5 m de la berge (SAGE Vienne)

La justification de règles sur la sylviculture peut s'appuyer sur le R212-47 2a) - impact cumulé : le prélèvement par les plantes sur un secteur donné est incompatible avec la préservation de la ressource.

Impacts cumulés :

Les règles justifiées par un impact cumulé peuvent s'appliquer à d'autres objets que les IOTA (interprétation du Conseil d'Etat). S'il n'y a pas de procédure a priori permettant d'opposer un refus, ou d'édicter des prescriptions, l'application de la règle peut se faire à travers le contrôle a posteriori (contrôle police de l'eau ou procédure de recours par un tiers).

Doit-on s'assurer de la possibilité de contrôler une règle ?

Certaines règles peuvent se justifier par un intérêt prioritaire, même si elle sera difficilement contrôlable (exemple : interdiction de tout forage, y compris domestique sur un territoire donné, fortement justifié). L'application pourra s'effectuer par un contrôle à posteriori (sanctions prévues au R.212-48 CE), par une information concernant la règle, etc.

Si un impact cumulé des prélèvements est mis en évidence, la mise en place d'une ZRE peut être utile pour abaisser les seuils de procédure.

La justification d'un impact cumulé peut être difficile à établir : l'idée est de rassembler un maximum d'information pour aboutir à une démonstration.

Il a été mentionné dans un cas des difficultés pour obtenir de données auprès des services de l'Etat (notamment les services en charge de l'urbanisme) pour pouvoir justifier des impacts cumulés.

ICPE :

La jurisprudence du Conseil d'Etat refuse l'application du règlement du SAGE aux ICPE. Cependant la DEB maintient que les autorisation / déclaration / enregistrement ICPE ayant un impact sur l'eau sont des décisions dans le domaine de l'eau en s'appuyant sur l'article [L.214-7 CE](#) qui précise que les ICPE sont soumises aux dispositions des articles L.212-1 à L.212-11 CE (articles définissant les SAGE notamment).

Un problème de rejet de chlorure entraînant des mortalités piscicoles a été identifié avec sur un cours. Les rejets de chlorures ne sont pas réglementés par les arrêtés ICPE car il n'existe pas de norme « ICPE » relatif à ce paramètre. L'impact du rejet de chlorure peut être caractérisé par une expertise scientifique et ainsi justifier d'un objectif de réduction des chlorures dans le cours d'eau et d'une encadrement des rejets de chlorure.

Pollution diffuse agricole épandage :

Le SAGE peut réglementer l'épandage d'effluents agricoles (R.214-47 2c), mais pas la fertilisation minérale.

Le SAGE n'a pas vocation à refaire le Plan d'Action Nitrate mais peut identifier zones à enjeux sur lequel il est nécessaire d'être plus précis dans les prescriptions du PAN.

Synthèse de remarques et questions soulevées lors de l'atelier :

- La caractérisation de l'enjeu issu du PAGD justifiant la mise en place d'une règle n'apparaît pas toujours clairement dans le document du règlement. Elle doit être rappelée pour que le règlement soit compréhensible et se suffise à lui-même.
- Il y a parfois un manque de connaissance de la réglementation amenant à rédiger des règles sans plus-value car déjà en vigueur par une réglementation existante (exemple : plan de gestion concerté de la ressource, mise en place de ZRE)
- Le manque de justification peut amener à ne pas adopter certaines règles qui sembleraient a priori utiles. Le défaut de justification peut être du à un manque de moyens pour réaliser des études, à un problème d'accès aux données existantes dont celles des services de l'Etat, à un manque d'expertise.
- Le champ d'application des règles est souvent discuté lors de leur rédaction : ICPE (référence à la jurisprudence du conseil d'État excluant les ICPE du champ d'application du règlement), activités relevant d'une autre réglementation et qui ont un impact cumulé significatif (sylviculture, pollution diffuses agricoles , etc.)
- L'applicabilité d'une règle est souvent discutée lors de sa rédaction entraînant parfois le retrait de règles qui semblent difficiles à contrôler (notamment du fait de l'absence de procédure permettant d'émettre un refus pour les IOTA hors procédure) alors qu'elles peuvent avoir un intérêt majeur.
- La rédaction des règles relatives à la répartition des volumes de prélèvement reste difficile, d'une part par la durée des études nécessaires pour définir les volumes prélevables et une répartition entre les usages, et d'autre part du fait des négociations souvent difficiles et à fort enjeu politique.

- La mise à disposition des CLE par l'AE RMC d'un prestataire « commun » pour effectuer une relecture juridique des règlements est appréciée des animateurs SAGE du bassin RMC.