

CONSEQUENCES DE LA LEMA SUR LA PORTEE JURIDIQUE DES SAGE: le soin apporté à leur contenu et à la qualité de leur rédaction

JEUDI 13 OCTOBRE 2011

**Séminaire des SAGE en cours de rédaction en
2011 en Région Languedoc Roussillon**

MONTPELLIER



OBJECTIFS DE L'INTERVENTION

- Déterminer les **points clés de la rédaction du SAGE** pour :
 - assurer sa **sécurité juridique**, notamment du point de vue de son contenu
 - déterminer des principes de rédaction permettant de garantir une pleine **effectivité** des dispositions du SAGE

- Identifier un certain nombre d'écueils juridiques et les points de vigilance liés à la rédaction des SAGE (PAGD et règlement)

PRINCIPES DE REDACTION GENERAUX

Intégrer la présentation bipartite « PAGD/règlement » du SAGE

- Nécessité de **structurer le SAGE autour de ses deux composantes essentielles : un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) et un règlement**
- **Assurer une répartition correcte entre le PAGD et le règlement** : les risques juridiques en cas de mauvaise répartition des dispositions entre les deux documents
- Garder à l'esprit que **toutes les dispositions du SAGE ont une portée juridique** qu'elles soient issues du PAGD ou du règlement
- Respecter la **complémentarité entre le PAGD et le règlement**: absence de contradiction, respecter les dispositifs complémentaires (ZSCE, OHFFE)

PRINCIPES DE REDACTION GENERAUX

Assurer la cohérence globale du SAGE

- Identifier clairement les **enjeux** de la gestion de l'eau et les **objectifs généraux** : *utilisation de la terminologie propre au SAGE*
- Veiller à ce que les enjeux de la gestion de l'eau et les objectifs généraux soient **communs au PAGD et au règlement**
- Rattacher chacun des objectifs généraux à un ou plusieurs enjeux de la gestion de l'eau
- Faire reposer chacune des **dispositions du SAGE** sur un ou plusieurs objectifs généraux
- **Eviter les contradictions** entre le PAGD et le règlement
- Vérifier que **toute disposition du SAGE se justifie techniquement** au vu de l'état des lieux et des enjeux du territoire

PRINCIPES DE REDACTION GENERAUX

Assurer l'effectivité des dispositions du SAGE

- Veiller à ce que le SAGE ait une réelle « valeur ajoutée » par rapport à la réglementation existante : ne pas se limiter au rappel de la réglementation existante
- Rédiger le SAGE avec précision et éviter les rédactions trop générales, impersonnelles
- Accompagner les disposition du PAGD et du règlement de documents cartographiques dès lors qu'une localisation est nécessaire

Garantir la sécurité juridique du SAGE

- Vérifier la compatibilité des dispositions du SAGE avec les normes qui lui sont supérieures, notamment le SDAGE qui lui est applicable
- Veiller à ce que le SAGE n'excède pas son champ de compétence

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU OBLIGATOIRE DU PAGD

➤ **Respecter le contenu obligatoire du PAGD** en permettant d'identifier les **5 rubriques obligatoires** du PAGD :

- ❑ Une synthèse de l'état des lieux
- ❑ Les principaux enjeux de la gestion de l'eau
- ❑ La définition des objectifs généraux
- ❑ Les dispositions du PAGD (moyens prioritaires d'atteindre les objectifs généraux, calendrier prévisionnel de mise en œuvre, conditions de mise en compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau et des documents d'urbanisme avec le SAGE)
- ❑ Conditions de mise en œuvre et de suivi du SAGE

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU DU PAGD

Principes de rédaction liés au contenu obligatoire du PAGD (suite) :

- Rédiger une synthèse de l'état des lieux identifiable et complète
- Bien définir les enjeux de la gestion de l'eau
- Présenter clairement les objectifs généraux et les rattacher aux enjeux
- Identifier les différentes catégories de dispositions et préciser les conditions de leur mise en œuvre

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU PAGD

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU PAGD

- **Identifier clairement les acteurs et/ou les décisions et documents concernés :** par exemple, viser les autorités administratives compétentes Etat et ses établissements publics et ses services déconcentrés ou des collectivités territoriales et leurs établissements publics (communes, départements, régions, groupements de collectivités territoriales), ou encore les décisions prises dans le domaine de l'eau

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU PAGD

➤ **Adapter la rédaction du PAGD à la portée juridique que la CLE entend conférer aux dispositions de ce dernier, notamment à leur degré de contrainte :**

❑ Pour les orientations ou les recommandations, le PAGD évitera de « demander » (terme qui implique une obligation de faire) et préférera « préconiser »

❑ Pour les « conditions de mise en compatibilité » des décisions prises dans le domaine de l'eau et des documents d'urbanisme avec le SAGE, préciser un objectif à respecter et, le cas échéant, suggérer les moyens à mettre en œuvre sans les imposer (*question des délais de mise en compatibilité*)

❑ Eviter les rédactions trop générales : exemples de rédactions à éviter

❑ Ne pas excéder le champ de compétence du SAGE : exemple de rédaction à éviter

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU DU REGLEMENT

- Opérer le choix du contenu du règlement en fonction de la volonté de la CLE et des spécificités du sous-bassin versant
- Fonder et identifier **pour chaque disposition du règlement** la rubrique correspondante de l'article R. 212-47 du CE

RAPPEL des **8 catégories de règles** pouvant être envisagées dans le règlement :

- ❑ Règles de répartition en pourcentage du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, entre les différentes catégories d'utilisateurs
- ❑ Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visés à l'article L. 214-1 du CE, ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) définies à l'article L. 511-1 du CE
- ❑ 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

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU DU REGLEMENT

RAPPEL des **8 catégories** de règles pouvant être envisagées dans le règlement (suite) :

□ 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 aux articles R. 211-50 à R.211-52 du CE

□ 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 prévues par l'article L.211-3-II-5° du CE

□ Règles nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues à l'article L. 114-1 du Code rural et de la pêche maritime et l'article L. 211-3-II-5° du CE

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU DU REGLEMENT

RAPPEL des **8 catégories** de règles pouvant être envisagées dans le règlement (suite et fin) :

□ Règles relatives au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) prévues par l'article L. 211-3II-4° du CE ou dans des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) prévues par l'article L. 212-5-1-I-3° du CE

□ Obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques listés dans l'inventaire prévu dans le PAGD, afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

PRINCIPES DE REDACTION LIES AU CONTENU DU REGLEMENT

- Le libre choix des auteurs du SAGE quant au contenu du règlement (à la différence du PAGD)
- Rattacher chacune des dispositions aux enjeux et objectifs généraux du PAGD
- Etre en mesure de justifier les conditions restrictives autorisant la rédaction de ces règles (Illustrations : les notions de « *règles particulières d'utilisation de la ressource en eau* », d' « *impact cumulé significatif* » et d' « *ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau* »)

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU REGLEMENT

○ **Etre en mesure d'identifier clairement les acteurs et/ou les actes concernés :**

RAPPEL : les dispositions du règlement concernent plus spécifiquement:

- Toute **personne publique ou privée** pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité autorisée ou déclarée au titre de la loi sur l'eau (**IOTA**) (article L. 212-5-2 du CE) ou envisageant la réalisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (**ICPE**)
- Aux utilisateurs de masses d'eau superficielles ou souterraine
- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations engendrant des prélèvements et des rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné, qui entraînent des impacts cumulés significatifs
- Aux exploitants 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

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU REGLEMENT

- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau potable
- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans des zones d'érosion identifiées dans le périmètre du SAGE
- Aux 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
- Aux exploitants d'ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques listés dans l'inventaire prévu dans le PAGD.

PRINCIPES DE REDACTION LIES A LA PORTEE JURIDIQUE DU REGLEMENT

- Adapter la rédaction au degré de contrainte du règlement :
 - ❑ Opposabilité directe et portée juridique qui confine à la conformité : absence de marge de manœuvre (exemple : règles d'ouverture périodique de vannage)
 - ❑ Intégrer le fait que le règlement dispose d'une portée juridique véritablement contraignante assortie de sanctions pénales pour certaines dispositions
- Respecter les limites de la portée juridique du règlement : le respect du champ de compétence des auteurs du SAGE :

Exemple : exiger des pièces non prévues par la réglementation IOTA pour le document d'incidence ou interdire une activité ou un type de projet de manière générale ou absolue