



Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Livre I : Les dernières actualités et réformes de la politique SAGE

Livre II : Guide détaillé sur la procédure d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE (à paraître au 1^{er} semestre 2020)

Livre III : Foire aux questions (à paraître au 2^e semestre 2019)

Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)

- Avec l'appui de groupe national sur les SAGE



Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Livre I : Les dernières actualités et réformes de la politique SAGE

Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)

- *Avec l'appui de groupe national sur les SAGE*

Guide national réalisé en 2019

Note à l'attention des lecteurs :

Objet du livre I :

Ce premier volet du guide national présente et explicite **l'ensemble des dernières actualités et réformes** relatives à la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Aussi, ce guide fait suite à la publication de :

- **l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016** portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, son **décret d'application en date du 27 avril 2017** ;
- **le décret n°2018-847 du 4 octobre 2018** relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

Les circulaires de 2008 et de 2011 relatives aux SAGE sont rendues obsolètes par la publication du présent guide. Elles feront l'objet d'une abrogation officielle dès que possible. Leur contenu est **cependant entièrement repris et actualisé dans le présent guide**.

Compte-tenu de la volumétrie de ce dernier, le choix d'un guide technique a été privilégié, en substitution du projet de circulaire 2019. Il dispose néanmoins d'une portée équivalente.

Public cible :

Un tel guide a vocation à être largement diffusé auprès des animateurs de SAGE, aux membres de commissions locales de l'eau (CLE), aux services de l'Etat, aux agences de l'eau, ainsi qu'aux autres acteurs de la communauté SAGE.

Modalités de lecture du présent guide :

- Ce premier livre est divisé en 12 chapitres.
- Afin d'en faciliter la lecture, les **points porteurs de nouveautés substantielles** – issues des réformes législatives et/ou réglementaires - **sont signalés par un encadré bleuté et le symbole suivant :**



Sommaire du Livre I

| | |
|---|----|
| Chapitre 1 : La commission locale de l'eau : rôle et fonctionnement..... | 12 |
| Chapitre 2 : L'articulation de la CLE avec les structures porteuses..... | 17 |
| Chapitre 3 : Procédures applicables à la participation du public | 19 |
| Chapitre 4 : Guide de procédure | 28 |
| Chapitre 5 : La compatibilité des SAGE avec les SDAGE..... | 35 |
| Chapitre 6 : Procédures de modification et de révision des SAGE approuvés | 37 |
| Chapitre 7 : Le rôle des EPTB et des EPAGE | 39 |
| Chapitre 8 : Support pour la rédaction du règlement d'un SAGE | 41 |
| Chapitre 9 : Les SAGE outils de gestion quantitative de la ressource..... | 44 |
| Chapitre 10 : Liste des principales décisions susceptibles de constituer des décisions administratives dans le domaine de l'eau | 48 |
| Chapitre 11 : L'articulation de la nouvelle génération de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) | 53 |
| Chapitre 12 : L'articulation des SAGE avec les plans d'action pour les milieux marins .. | 57 |

Propos liminaire

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a défini le principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, principe repris et complété par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

En cohérence avec ce principe, la loi du 3 janvier 1992 a institué le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ce schéma est un outil de planification particulièrement adéquat et pertinent pour traduire au niveau local les orientations de la directive cadre sur l'eau et les principes exprimés par le législateur dans la loi sur l'eau et la LEMA.

En agissant à l'échelle du bassin versant, le SAGE constitue un outil d'adaptation au changement climatique en matière de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques. De ce fait, en vue de rendre les territoires plus résilients, vous veillerez à ce que les SAGE intègrent dans tous leurs stades d'avancement ce contexte de changement climatique - et les incertitudes qui l'accompagnent - comme une pression à part entière et agissant sur le très long terme. Pour ce faire, il sera essentiel que le SAGE s'articule avec les autres démarches existantes, que sont notamment les plans et stratégies d'adaptation au changement climatique et autres stratégies régionales.

cf chapitre 9

Le présent guide technique s'articule autour de deux axes principaux. Une première partie précise en quoi le paysage organisationnel et législatif, en constante évolution, apporte de nouveaux défis pour les SAGE. Une seconde partie identifie alors les priorités d'action que doivent être celles des SAGE en vue de répondre à ces défis.

Un contexte évolutif : de nouveaux défis pour les SAGE

1. Une gouvernance de l'eau modifiée : la nouvelle compétence GEMAPI et son articulation avec les SAGE

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a institué une nouvelle compétence obligatoire au bloc communal, celle de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 8 août 2015 a redessiné l'intercommunalité et procédé à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions et leur a attribué des compétences propres. Elle a repoussé le transfert automatique de la compétence GEMAPI des communes vers les EPCI-FP au 1er janvier 2018.

Afin de traiter les enjeux de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à une échelle cohérente, qui dépasse l'échelle de l'EPCI-FP, il peut être utile de transférer tout ou partie de la compétence à des structures de regroupement des EPCI-FP, qu'il s'agisse de syndicats mixtes de droit commun ou encore de syndicats mixtes dédiés à la mise en œuvre de la GEMAPI, les Établissements publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) ou Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

C'est dans ce contexte de réorganisation que de nouvelles synergies doivent être trouvées entre le SAGE et la compétence GEMAPI. Les EPTB sont les structures dédiées au portage du SAGE. En leur absence, l'EPAGE doit être privilégié. Sur les territoires où des problèmes de gouvernance seraient identifiés, les services de l'Etat doivent accompagner et favoriser la continuité de la mise en œuvre du SAGE.

Pour cela, en premier lieu, vous veillerez en premier lieu à ce que l'échelon intercommunal, devenu échelon incontournable, soit davantage associé à la composition de la commission locale de l'eau (CLE). Les CLE veilleront à diffuser au sein des autres documents de planification les éléments nécessaires à la bonne articulation des politiques locales (PPRI, PAPI, PLU-I, SCOT).

En deuxième lieu, une articulation entre les CLE et les structures porteuses de la compétence GEMAPI devra être recherchée en vue de décliner le SAGE de la manière la plus opérationnelle possible. Les documents du SAGE sont à valoriser pour les diagnostics préalables, études hydrauliques, cartographie des zones humides, zones d'expansions de crues etc,...

2. L'application de nouvelles règles relatives à la participation du public et à la consultation des instances

L'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et son décret d'application n°2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux SDAGE et SAGE établissent une modification substantielle des règles de participation applicables aux SDAGE et aux SAGE. cf chapitre 3

Ils introduisent en premier lieu la procédure de concertation préalable du public à l'amont de la phase d'élaboration, de révision ou de modification (dans le cas où une évaluation environnementale est requise). Cette procédure, qui s'applique à l'ensemble des plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale, doit permettre au public de débattre de l'opportunité, des objectifs et des principales caractéristiques du SAGE, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et des impacts significatifs sur l'environnement.

De plus, concernant la procédure de révision des SAGE, ils introduisent la dématérialisation de la participation du public¹ afin de garantir la fluidité des procédures et générer des économies pour les structures porteuses.

Par ailleurs, ils précisent les conditions et la procédure à suivre pour une modification du SAGE, qui n'est alors soumis qu'au seul avis du comité de bassin (ou comité de l'eau et de la biodiversité), réputé favorable à l'issue d'un délai de quatre mois, et à la participation du public par voie électronique. Ainsi, la modification sera à privilégier si les évolutions se limitent à la mise en compatibilité à un document de rang supérieur ou à la correction d'erreurs matérielles ou à l'ajustement du règlement sans remettre en cause son économie générale. cf chapitre 6

Enfin, il est à noter que les CLE ont été ajoutées à la liste des instances consultées sur les projets de SDAGE.

¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20%20L%E2%80%99enqu%C3%AAtes%20publique%20modernis%C3%A9e.pdf>

3. Le SAGE, un outil adapté pour la définition et la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature

Le SAGE, de par son échelle d'action locale et son processus d'élaboration concertée, constitue un formidable levier pour le déploiement des outils que constituent les solutions fondées sur la nature.

A ce titre, le « plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau »² rappelle que les CLE sont des lieux d'échanges et de co-construction sur la reconquête de l'état écologique des cours d'eau, notamment sur la restauration de la continuité écologique, et plus globalement sur la gestion équilibrée de l'eau. Il incite les CLE à mieux associer les citoyens et riverains, à organiser par exemple des journées participatives pour le grand public, les riverains, les gestionnaires d'ouvrages, de façon à les impliquer davantage dans leur prise de décision. Une note technique³ datée du 30 avril 2019 précise les modalités de mise en œuvre du précédent plan.

Par ailleurs, la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a déconnecté les deux outils spécifiques à la préservation des zones humides que sont les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) qui relèvent de la compétence du préfet, et les zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) qui relèvent des SAGE. Ces outils peuvent désormais être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. Les ZSGE sont des outils majeurs des SAGE en matière de protection et restauration des zones humides dont il est nécessaire de multiplier l'usage. Il conviendra également de tenir compte des conclusions de la mission⁴ confiée en 2018 à deux parlementaires sur les moyens de renforcer la protection des zones humides.

4. Des recommandations issues de la cellule d'expertise pilotée par le préfet Bisch : le SAGE et les CLE, des outils incontournables de la gestion quantitative

La cellule d'expertise pilotée par le préfet Bisch a rendu un rapport d'analyse⁵ des projets de territoires mis en place dans le cadre de l'instruction du 4 juin 2015 conditionnant la participation financière des agences de l'eau à la construction de retenues de substitution à des prélèvements directs dans le milieu en période d'étiage. Ce rapport conclut à la nécessité de généraliser la mise en place de projets de territoires pour la gestion de l'eau et de renforcer le rôle des SAGE dans ce domaine, voire de tendre à l'établissement de SAGE en aboutissement de ces démarches de projet de territoire. L'objectif est d'aboutir à un SAGE afin de pérenniser de telles démarches et de se doter des outils nécessaires.

Ce rapport rappelle également l'importance de s'appuyer sur les commissions locales de l'eau comme instances de gouvernance légitime en matière de gestion de l'eau. Leur composition pluripartite permet effectivement d'associer tous les acteurs du bassin hydrographique concerné. Dans le cas où il n'y aurait pas de commission locale de l'eau déjà existante, la cellule d'expertise encourage le préfet et/ou les collectivités territoriales à amorcer une telle démarche.

cf chapitre 9

² https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/plan_action_pour_politique_apaisee_restauracion_continuite_ecologique.pdf

³ <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=44619>

⁴ <https://www.fichier-pdf.fr/2019/02/08/rapport-terres-d-eau-terres-d-avenir-tuffnell--bignon/rapport-terres-d-eau-terres-d-avenir-tuffnell--bignon.pdf>

⁵ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.25_rapport_mission_bisch.pdf

Vers une mise en œuvre plus opérationnelle des SAGE : des priorités d'actions

1. L'amélioration du fonctionnement des commissions locales de l'eau

La CLE joue un rôle majeur puisqu'elle est chargée d'organiser l'élaboration, la consultation et la mise en œuvre du SAGE. Il est donc nécessaire que vous en favorisiez autant que faire se peut son bon fonctionnement.

Le Comité National de l'eau réuni le 15 décembre 2015 a formulé des recommandations pour améliorer le fonctionnement des CLE. A cet égard, vous veillerez :

- en ce qui concerne le collège des élus, à considérer la possibilité de procéder à une désignation « es qualité » dans l'arrêté constitutif de composition de la CLE ; cf chapitre 1
- à encourager la CLE à adopter des règles de fonctionnement garantes d'efficacité afin qu'elle demeure une instance mobilisatrice de la politique de l'eau au niveau local ; cf chapitre 1
- dans le choix de la structure porteuse, à ce que le territoire qu'elle couvre soit cohérent avec le périmètre du SAGE. Le cas échéant, cette cohérence pourra être recherchée dans le cadre des stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) accompagnant les SDAGE ;
- à l'articulation des CLE avec les structures porteuses en affirmant le principe suivant : la CLE a un rôle d'impulsion en fixant les objectifs et les aménagements à effectuer pour faire vivre le SAGE et la structure porteuse – indispensable à la vie du SAGE – met en œuvre les priorités formulées par la CLE et est force de proposition ; cf chapitre 2
- à la cohérence du SAGE avec les documents d'urbanisme en sollicitant, autant que faire se peut, l'avis de la CLE sur ces différents documents.

Enfin, la composition de la CLE doit refléter la diversité du territoire et ses enjeux. A ce titre, en ce qui concerne la composition du collège des usagers et plus particulièrement les représentants agricoles, ces derniers doivent être désignés de manière à représenter toute la diversité des modes de production agricole, y compris l'agriculture biologique. De même, il est important que ce collège permette au mieux la représentation des enjeux de riveraineté et de patrimoine hydraulique.

De même, pour les SAGE littoraux, il importe que chacun des trois collèges de la CLE comprenne au moins un représentant des milieux littoraux et marins.

2. Une nécessaire articulation entre SAGE et autres démarches de planification pour un décloisonnement du monde de l'eau et de l'aménagement

2.1 Mise en compatibilité des autres documents de planification avec les SAGE :

- Mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les SAGE :

L'ensemble des documents d'urbanisme doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs du SAGE. Aussi, lorsqu'il existe, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit être rendu compatible avec les objectifs du SAGE, dans un délai de 3 ans à partir de la date d'approbation du SAGE (articles L.141-1 et suivants du code de l'urbanisme). En l'absence de SCOT, les PLU(i) et cartes communales (CC) doivent être directement compatibles au SAGE (articles L.131-1 et L.131-7 du code de l'urbanisme). La réforme de la loi ALUR sur le contenu du PLU(i) a d'ailleurs permis de mobiliser de nombreux outils pour décliner les orientations des SDAGE et des SAGE.

Les services pourront solliciter autant que possible l'avis des CLE en vue d'assurer cette mise en compatibilité.

- Mise en compatibilité des schémas régionaux de carrières (SRC) avec les SAGE :

Les schémas régionaux des carrières (SRC) sont des outils de planification ayant pour objectif une utilisation rationnelle des gisements minéraux et la préservation de l'environnement. Ils doivent être compatibles ou rendus compatibles aux objectifs et orientations du SAGE dans un délai de 3 ans (article L.515-3 du code de l'environnement).

- Mise en compatibilité des plans de prévention des risques inondations (PPRI) avec les SAGE :

Enfin, le plan de prévention des risques inondations (PPRI) qui définit pour chaque zonage de risque des prescriptions en matière d'occupation des sols (le PPRI est annexé au PLU) doit lui aussi être compatible avec les objectifs et orientations du SAGE (article L.562-1 et suivants du code de l'environnement).

2.2 La mise en compatibilité des SAGE avec le SDAGE

Les SAGE doivent être compatibles ou mis en compatibilité avec les SDAGE dans un délai de trois ans suivant l'approbation de ces derniers.

Pour ce faire, le préfet responsable du SAGE s'assure la compatibilité du SAGE au SDAGE et s'il y a lieu modifie le SAGE ou saisit la CLE en ce sens (article R.212-44 du code de l'environnement).

Par ailleurs, il est rappelé que le comité de bassin se doit d'établir chaque année l'état d'avancement de l'élaboration ou de la révision des SAGE et en informe le préfet coordonnateur de bassin (article R.212-45 du code de l'environnement).

Enfin, il est essentiel de rappeler que la mise en compatibilité du SAGE à un document de rang supérieur a été simplifiée. Celle-ci s'inscrit désormais dans une procédure de modification (article L.212-7 du code de l'environnement).

cf chapitres 5 & 6

2.3 Articulations et synergies avec les autres démarches locales

Au-delà de la seule obligation réglementaire de mise en compatibilité (évoquée dans la précédente section), des synergies devront être recherchées entre le SAGE et l'ensemble des démarches territoriales ayant trait aux enjeux de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

- **Articulation du SAGE avec la stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) :**

Les SLGRI ont vocation à définir au niveau local la politique d'aménagement et de protection contre les crues dans le cadre de la politique globale de gestion du risque inondation. A ce titre, de fortes articulations devront être établies entre SAGE et SLGRI. Pour ce faire, les services en charge de l'élaboration, de la révision ou de la mise en œuvre de ces documents devront collaborer au mieux.

A noter que lorsque les périmètres du SAGE et de la SLGRI sont communs, les services pourront aboutir à un document unique s'ils le jugent pertinent.

Vous serez également attentifs à ce que cette articulation soit renforcée lors de la prochaine révision des SLGRI.

- **Articulation avec les documents cités ci-après :**

Une articulation devra donc être recherchée avec les documents suivants :

- Document d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 ;
- Document stratégique de façade (DSF) ;
- Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ;
- Feuille de route régionale « écophyto »
- Plan régional santé environnement (PRSE)

Cette liste n'étant pas exhaustive, il conviendra de veiller à ce que des synergies soient établies avec toute autre démarche nationale ou locale ayant trait aux enjeux de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

3. La nécessité pour les services de l'Etat, les agences de l'eau ou les offices de l'eau d'accompagner la mise en œuvre des SAGE

3.1 L'appui à la mise en œuvre des SAGE nécessaires sur les territoires ciblés par les SDAGE

De nombreux SAGE ont été identifiés comme « nécessaires » par les SDAGE. Leur élaboration et mise en œuvre ont été jugées indispensables en vue d'atteindre les orientations et objectifs des SDAGE.

Les services de l'Etat se montreront donc particulièrement attentifs à ce que le préfet compétent initie le processus de concertation avec les collectivités territoriales concernées, en vue de la délimitation du périmètre et l'élaboration d'un SAGE permettant de répondre à la fois au contexte local et aux objectifs du SDAGE.

Les structures porteuses devront également être mobilisées en ce sens.

Dans le cadre de la mise en œuvre de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), les comités de bassin pourront d'ailleurs débattre de l'opportunité d'identifier, dans leurs futurs SDAGE 2022-2027, les bassins versants concernés comme SAGE « nécessaires ». Il s'agit en effet

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

de s'appuyer sur le processus de concertation locale déjà amorcé et de s'inscrire dans une démarche plus globale de SAGE.

cf chapitre 9

3.2 La prise en compte des dispositions et des règles du SAGE dans les activités de police des eaux sur le périmètre concerné

Toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, doivent être compatibles avec les dispositions du SAGE. Il s'agit essentiellement des autorisations ou déclarations délivrées au titre de la police des eaux (IOTA : installations, ouvrages, travaux, activités) ou de la police des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) ainsi que les déclarations d'intérêt général relatives à toute opération d'aménagement hydraulique ou d'entretien des rivières. Il sera opportun de se référer au **chapitre n°10** de la présente note technique, qui établit de manière non exhaustive la « liste des décisions administratives susceptibles de constituer des décisions administratives dans le domaine de l'eau ».

cf chapitre 10

Le règlement a une portée juridique renforcée par rapport au contenu du PAGD (plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource). Ainsi toutes les décisions ou actes administratifs doivent lui être conformes. Le règlement encadre l'activité de police des eaux et de police des ICPE et il est opposable (via un rapport de conformité) après sa publication aux personnes publiques et privées (article L. 212-5-2 du code de l'environnement).

Afin qu'il puisse être efficace, vous serez particulièrement attentif à la formulation des règles que le règlement du SAGE édicte lors de son élaboration, modification ou révision. Celles-ci doivent être précises et permettre le contrôle de leur application.

Les services de l'Etat devront donc s'assurer de l'intégration des dispositions et des règles du SAGE dans les activités de police des eaux sur son périmètre, ainsi que de la compatibilité ou la mise en compatibilité de leurs décisions avec le contenu du SAGE.

Enfin, le site www.gesteau.fr constitue le site de référence des outils de gestion intégrée de l'eau.

Chapitre 1 : La commission locale de l'eau : rôle et fonctionnement

Le rôle de la commission locale de l'eau (CLE)

La commission locale de l'eau (CLE) est une commission administrative locale. Au cœur du dispositif en termes de concertation, de propositions, et de décisions, elle constitue le véritable moteur du SAGE, tant dans son écriture que sa mise en œuvre.

Organe politique de concertation pour l'élaboration puis la mise en œuvre du SAGE, son statut de commission administrative ne lui permet pas d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'animation du SAGE ou des études liées au SAGE. Il est donc nécessaire qu'elle s'appuie sur une structure porteuse qu'elle désigne. cf chapitre 2

Afin de réduire la durée de la phase d'émergence du SAGE, il est recommandé, dès le début du projet de délimitation du périmètre, que le ou les préfets concernés cherchent à identifier la future structure porteuse et examinent les modalités de participation financière des collectivités territoriales, des établissements publics territoriaux de bassin, des établissements publics de l'Etat, notamment des agences de l'eau ou offices de l'eau, aux différentes dépenses de fonctionnement, d'études et des frais induits par la procédure d'approbation du schéma.

Les modalités de composition de la CLE sont précisées au *chapitre 4 point II*. cf chapitre 4

Le rôle du Président de la CLE

Le président de la CLE est un élu désigné par et parmi les membres du collège des collectivités territoriales, pour une durée de six ans ou la durée du mandat restant à courir. Il joue un rôle majeur puisqu'il doit à la fois animer la CLE (validation des ordres du jour, présidence des débats, signature des délibérations) et contribuer à son dynamisme par son portage politique. Il est responsable de l'élaboration, de la modification, de la révision et de la mise en œuvre du SAGE.

Sa collaboration avec l'animateur du SAGE est essentielle au bon fonctionnement de la CLE et ce tout au long de la vie du SAGE.

Règles de fonctionnement de la CLE

La CLE organise et gère l'ensemble de la démarche : déroulement des étapes et validation de chacune d'elles, arbitrage d'éventuels conflits, suivi et mise en œuvre du SAGE. Elle peut confier certaines de ses missions à une structure porteuse en application des articles L. 212-4 et R. 212-33 du code de l'environnement.

La CLE élabore ses règles de fonctionnement et les approuve selon les modalités indiquées dans les alinéas 5 et 6 de l'article R. 212-32. Afin que les CLE demeurent des instances dynamiques de concertation de la politique locale de l'eau, les règles de fonctionnement ont vocation à :

- Instaurer un bureau de la CLE dont les membres sont représentatifs des parties prenantes de la CLE et dont la composition minimale comprend : le président de la CLE, un autre représentant du collège des élus, un usager économique, un usager non économique, un représentant de l'Etat et un représentant de l'agence de l'eau ;
- Lorsque le SAGE est approuvé, organiser et formaliser une délégation au bureau pour émettre les avis de la CLE ou proposer des avis à la CLE selon l'importance et l'enjeu des sujets ;
- Mettre en place des commissions thématiques pour préparer les sujets techniques et proposer à la CLE une vision synthétique des enjeux, formuler des solutions et faire le lien avec les autres groupes de travail ou instances extérieures à la CLE sur le territoire ;
- Mettre en place lorsque nécessaire des commissions géographiques pour préparer la traduction opérationnelle du SAGE sur les territoires, en particulier lorsque son périmètre est très étendu ;
- Inviter aux réunions de la CLE ou des groupes de travail thématiques toute personne non membre de la CLE dont les compétences sont utiles à la réflexion (par exemple : l'animateur du contrat territorial, l'animateur de SCOT, un groupe de recherche, associations ou groupements qui ont un intérêt et les moyens d'agir sur le territoire du SAGE, etc.) ;
- Prévoir les modalités de formation des membres de la CLE ;
- Définir des règles d'assiduité selon des modalités qui paraissent les plus adaptées à la CLE (suivi et système de relance et publication annuelle de l'assiduité des membres ou institutions représentées) ;
- Clarifier les mesures d'organisation de l'animation afin de donner de la visibilité aux membres de la CLE (mise à disposition des documents, calendrier prévisionnel, etc.).

Les règles de fonctionnement doivent permettre à la CLE de jouer pleinement son rôle d'instance de concertation et de pouvoir s'adapter aux différents temps de la vie du SAGE. En effet une fois le SAGE approuvé, le rôle de la CLE peut être fortement impacté. Vous pourrez donc compléter les règles de fonctionnement afin de permettre à la CLE de préciser son rôle et ses missions pendant la phase de mise en œuvre du SAGE.

Par ailleurs, au-delà de ces règles de fonctionnement, la structure assurant le secrétariat de la CLE doit veiller à rendre le plus accessible possible les documents produits pour les membres de la CLE, ces documents devant être vulgarisés en tant que de besoin.

Délibérations de la CLE

Pour les délibérations de la CLE et la vérification du quorum, sont comptabilisés les seuls membres présents ou représentés par mandat. Chaque membre ne peut recevoir qu'un seul mandat d'un membre empêché de son collègue.

Le quorum est requis pour :

- L'approbation et la modification des règles de fonctionnement ;
- La délibération d'adoption du projet de SAGE (R. 212-41) ;

- La délibération d'adoption du projet de SAGE dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision du SAGE.

Pour ces délibérations, comme indiqué à l'article R. 212-32, il est nécessaire que deux tiers des membres de la CLE soient présents ou représentés. Si ce quorum n'est pas atteint après une seconde convocation, la commission peut valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. Les délibérations doivent dans tous les cas être adoptées à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés.

Bien que cela ne soit pas prévu par les textes, il est recommandé que la validation du projet de SAGE qui sera soumis à participation du public soit adoptée dans les mêmes conditions.

Rapport annuel des CLE

Conformément à l'article R. 212-34, les CLE établissent un rapport annuel. Ce rapport est adopté en séance plénière et est transmis au préfet de chacun des départements concernés, au préfet coordonnateur de bassin et au comité de bassin.

Cohérence inter-SAGE

Pour assurer la cohérence des SAGE sur des territoires interdépendants (ex : SAGE amont et SAGE aval, SAGE de systèmes aquifères liés par un transfert d'eau...), une cellule de coordination inter-SAGE peut être mise en place.

Consultation de la CLE

Les services de l'Etat doivent accompagner le développement de la CLE et surtout contribuer à sa légitimation. Ils sont tenus de la consulter dans les cas prévus par la réglementation (listés ci-dessous).

Il peut être opportun plus généralement d'informer en amont la CLE des décisions qui peuvent avoir un impact important sur la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Par ailleurs, les SDAGE peuvent avoir formulés des recommandations que les services peuvent relayer.

Consultation obligatoire de la CLE

- Délimitation du périmètre d'intervention d'un établissement public territorial de bassin et d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (art. L. 213-12 IV. du code de l'environnement) – avis réputé favorable sous 4 mois
- Délimitation de certaines zones d'érosion, zones humides, zones de protection des aires d'alimentation de captages et avis sur le programme d'action (art. R. 114-3 et R. 114-7 du code rural et de la pêche maritime)

Consultation obligatoire de la CLE, lorsque le SAGE est approuvé

- Demande de désignation comme organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation dont le périmètre est situé dans le champ d'application du SAGE

approuvé (art R. 211-113 I du code de l'environnement) - avis réputé favorable sous deux mois

- Dossier d'autorisation environnementale dès lors que le projet dépasse un seuil d'autorisation au titre IOTA située dans le périmètre du SAGE approuvé ou qui a des effets dans ce périmètre (art. R. 181-22 du code de l'environnement) - avis réputé favorable sous 45 jours

Il est à noter que dans le cadre de la réforme relative à l'autorisation environnementale, les règles d'articulation entre les régimes de l'autorisation environnementale, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau (IOTA) ont été modifiées.

L'article L214-1 prévoyait qu'un projet relevant de la nomenclature ICPE ne relevait pas de la nomenclature IOTA. Les enjeux « eaux » étaient pris en compte au travers de la réglementation ICPE. Cela s'expliquait par le fait que les procédures IOTA et ICPE étaient différentes. Cette exclusion n'existe plus au regard de la nouvelle réglementation applicable depuis le 1^{er} mars 2017.



Un projet peut désormais relever de l'autorisation environnementale cumulativement au titre de la loi sur l'eau (L. 181-1 1°) et au titre des ICPE (L. 181-1 2°), car il dépasse les seuils d'autorisation pour ces deux nomenclatures.

Ainsi, dès lors qu'un projet est soumis à autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau, c'est-à-dire qu'il dépasse un seuil d'autorisation IOTA et que le projet se situe sur le périmètre d'un SAGE approuvé ou qui a des effets dans ce périmètre, la CLE doit obligatoirement être consultée conformément au R. 181-22. Il faut noter, spécifiquement pour le cas des ICPE soumises à enregistrement, conformément au L.512-7 I bis, que le dépassement du seuil d'autorisation pour une IOTA connexe à l'ICPE n'impose pas une autorisation environnementale, ni par conséquent la consultation de la CLE.

- Concertation préalable en vue de l'établissement de l'avant-projet de liste des cours d'eau classés établie par le préfet de département (art. R. 214-110 du code de l'environnement)
- Dossier de demande d'affectation de tout ou partie du débit artificiel délivré dans un cours d'eau par un aménagement hydraulique, si l'opération est située ou exerce un effet dans le périmètre du SAGE approuvé (art. R. 214-64 du code de l'environnement) - avis réputé favorable sous trois mois
- Dossier et demande d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base située à moins de cinq kilomètres d'au moins une des communes dans le périmètre du SAGE (art. 13 III du décret modifié n°2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives)) - avis pris en compte s'il parvient dans un délai de quinze jours après la clôture de l'enquête publique

Information de la CLE

- Mise à disposition des évaluations préliminaires des risques d'inondation, des cartes des surfaces inondables, des cartes des risques d'inondation et des plans de gestion des risques d'inondation qui la concernent (art. L566-12 du code de l'environnement)

Information de la CLE, lorsque le SAGE est approuvé

- Envoi au président de CLE d'une copie de l'arrêté délimitant le périmètre et désignant l'organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour irrigation (art. R. 211-113 III du code de l'environnement)
- Communication au président de la CLE des documents et décisions (récépissé, prescriptions spécifiques et décision d'opposition) relatives à une déclaration IOTA située dans le périmètre SAGE approuvé ou y produisant des effets (art. R. 214-37 du code de l'environnement)
- Communication du plan annuel de répartition du volume d'eau (irrigation) pour information aux présidents des commissions locales de l'eau dont le ressort est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'organisme unique (art. R. 214-31-3 du code de l'environnement)
- Communication du dossier d'enquête des opérations déclarées d'intérêt général ou urgentes, si l'opération est située ou porte effet dans le périmètre du SAGE approuvé (art. R. 214-103 du code de l'environnement)
- Communication par le président du conseil départemental du dossier soumis à enquête publique de toute opération d'aménagement foncier située ou comportant des effets dans le périmètre d'un SAGE (art. R. 121-21-1 du code rural et de la pêche maritime)

Chapitre 2 : L'articulation de la CLE avec les structures porteuses

Désignation de la structure porteuse

La désignation d'une structure porteuse par la CLE est indispensable dès le début de l'élaboration du SAGE.

Contrairement à la CLE, la structure porteuse dispose d'une personnalité juridique propre. Elle assure notamment la maîtrise d'ouvrage de l'animation et des études liées au SAGE. A ce titre, la précision dans ses statuts de sa compétence à exercer la mission d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau (telle qu'indiquée au L. 211-7-I.12° du code de l'environnement) sera opportune. La légitimité de cette structure à intervenir dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques constitue une condition essentielle à la crédibilité de la démarche. Le territoire d'intervention de la structure doit être le plus adapté possible au périmètre géographique du SAGE. Il est recommandé qu'il couvre au minimum le périmètre du SAGE.

La structure porteuse doit être légitime à intervenir sur le périmètre couvert par le SAGE et les thématiques traitées et elle doit disposer de moyens financiers et humains nécessaires pour la maîtrise d'ouvrage d'études et l'animation du SAGE dans la durée. La structure porteuse peut également être maître d'ouvrage de travaux si ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des objectifs du SAGE. Il est dans ce cas préférable que la structure porteuse ne s'engage comme maître d'ouvrage de travaux seulement si les maîtres d'ouvrage existants à une échelle locale ne peuvent pas réaliser les travaux eux-mêmes de manière satisfaisante ou s'il est préférable de les mener à l'échelle de l'ensemble du périmètre du SAGE.

Pour l'efficacité de ses actions, il est important que la structure porteuse soit reconnue par les acteurs du territoire comme l'antenne ressource pour toutes les actions liées à l'eau.

La structure porteuse peut revêtir différentes formes selon le contexte local, il peut s'agir d'une collectivité territoriale, d'un établissement public territorial de bassin, d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux, d'un groupement de collectivités territoriales ou à défaut une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma conformément aux dispositions prévues à l'article R. 212-33 du code de l'environnement.

Dans le choix de la structure porteuse, il conviendra de privilégier celle qui permet un ancrage local du SAGE pour que l'ensemble des acteurs locaux puisse se l'approprier au mieux.

L'articulation entre la CLE et la structure porteuse est fondamentale, tant au niveau politique que technique et financier dans la phase d'élaboration du SAGE et dans sa phase de mise en œuvre.

Articulation durant la phase d'élaboration du SAGE

Trois cas de figure peuvent apparaître :

- l'existence préalable d'une structure couvrant la majorité du territoire concerné et dont les compétences permettent l'animation du SAGE sur le périmètre visé ;
- le conventionnement entre plusieurs structures existantes couvrant chacune une partie du territoire considéré ;
- la création d'une structure ad-hoc à l'échelle du bassin en cas d'absence de structure existante légitime.

Un cahier des charges ou protocole d'accord peut par exemple être passé entre la structure porteuse et la CLE pour y définir leurs missions, les modalités de portage, le financement de l'animation et des études.

Articulation une fois le SAGE approuvé

Une fois le SAGE approuvé, il s'agit de mettre en œuvre les orientations du SAGE et les dispositions qu'il contient.

La CLE doit être ici une instance motrice de la mise en œuvre du schéma. L'intérêt de la signature d'un cahier des charges ou d'un protocole d'accord est de permettre à la CLE et à la structure porteuse de connaître leurs priorités, chacune en ce qui les concerne, dans la mise en œuvre du SAGE. La structure porteuse est le bras armé de la CLE en étant maître d'ouvrage des actions qui lui ont été confiées, en particulier celle de coordination des actions portées par l'ensemble des maîtres d'ouvrage.

Pour les questions de maîtrise d'ouvrage, il est nécessaire d'anticiper aussi bien les maîtres d'ouvrages pressentis, que les estimations financières, les moyens humains nécessaires et disponibles, la programmation et l'échéancier pour les actions.

Il est à noter qu'en cas d'EPTB présent sur le périmètre du SAGE approuvé, la structure porteuse peut être amenée à être modifiée

cf chapitre 7

(*cf. chapitre 7*). En ce sens, l'animateur du SAGE peut avoir un rôle de facilitateur et de coordination entre la CLE et la structure porteuse. L'animateur par ses fonctions de coordination participe à la continuité du dynamisme de la CLE.

Chapitre 3 : Procédures applicables à la participation du public

A/ Procédures de participation du public en amont de l'élaboration, de la révision ou de la modification du SAGE

La procédure de concertation préalable dans les SAGE est prévue à l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement. Sa mise en œuvre fait suite à l'entrée en vigueur des modalités prévues par l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 et du décret d'application en date du 27 avril 2017.

Au contraire des SDAGE qui faisaient déjà l'objet d'une procédure amont de consultation du public, les SAGE ne bénéficient pas d'un régime dérogatoire.



Cette procédure doit permettre de débattre de l'opportunité, des objectifs et des principales orientations du SAGE, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et des impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Ainsi, il pourra être opportun d'ouvrir la phase de concertation préalable durant la phase d'élaboration du cadre stratégique du SAGE. C'est en effet à ce stade que sont débattus les principaux objectifs du SAGE pour le territoire.

La concertation préalable est dite « facultative » dans la mesure où l'autorité publique responsable du SAGE (à savoir le préfet de département compétent) peut faire le choix de ne pas organiser directement de concertation respectant les modalités prévues aux L.121-16 et L.121-16-1, et de publier une déclaration d'intention en application du L.121-18. Dans ce dernier cas, un droit d'initiative du public s'ouvre alors pendant un délai de quatre mois. Le logigramme suivant (voir ci-dessous) présente en détails les deux options offertes :

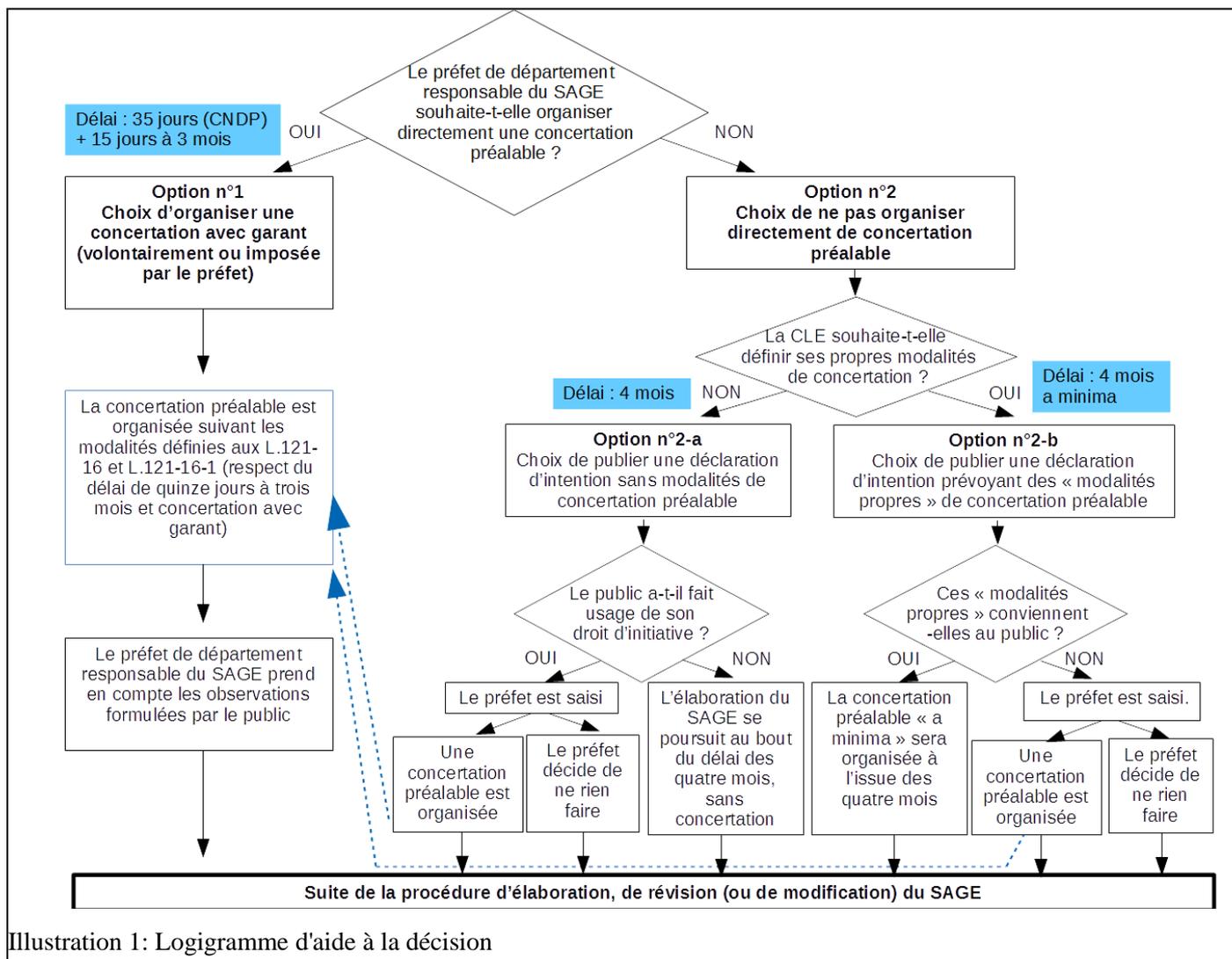


Illustration 1: Logigramme d'aide à la décision

Option n°1 : Concertation préalable avec garant (en application des L.121-16 et L.121-16-1)

Objectif

En application du L. 121-15-1, la concertation préalable doit permettre de débattre de l'opportunité, des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Elle doit également permettre le cas échéant de débattre des solutions alternatives. Enfin, cette concertation pourra porter sur les modalités d'information et de participation public postérieures à la concertation préalable.

Ouverture de la concertation préalable

Cette procédure de concertation préalable est **décidée et organisée par le préfet de département qui est l'autorité publique responsable du SAGE**.

Suite à cette décision et en application du L.121-16-1, le préfet compétent demande à la

Commission nationale du débat public (CNDP) de désigner un garant parmi ceux inscrits sur la liste nationale de garants mentionnée au I de l'article L.121-1-1. En application du R.121-22, lorsque la

CNDP est saisie d'une demande de désignation d'un garant, elle dispose d'un délai de trente-cinq jours pour se prononcer.

Durée de la concertation préalable

En application du L.121-16, la concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Cette durée est déterminée par le préfet responsable, sur proposition de la cellule d'animation du SAGE et du garant de la procédure.

Composition du dossier soumis à la concertation préalable

En application du R. 121-20, le préfet de département responsable du SAGE se doit d'établir un dossier comprenant les informations suivantes :

- les objectifs et caractéristiques principales du SAGE ;
- le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle (le SDAGE lorsqu'il s'agit d'un SAGE identifié comme « nécessaire »). ;
- la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté ;
- un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;
- une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées.

Modalités de publicité

L'information du public se fait par voie dématérialisée sur le site internet de la préfecture de département compétente, et par voie d'affichage dans les locaux de la préfecture responsable, quinze jours au moins avant l'organisation de la concertation préalable.

En application du R.121-19, l'avis d'information comporte les informations suivantes :

- l'objet de la concertation ;
- si la concertation est organisée à son initiative ou si celle-ci a été décidée en application du II ou du III de l'article L.121-17, et dans ce cas, il est fait mention de la dite décision et du site internet sur lequel elle est publiée ;
- si un garant a été désigné, les nom et qualité de ce dernier ;
- la durée et les modalités de la concertation ;
- l'adresse du site internet sur lequel est publié le dossier soumis à concertation préalable.

Rendu des conclusions du garant de la procédure

En vertu du L. 121-16-1, le garant dispose d'un délai d'un mois suite à la concertation préalable pour établir un bilan. Ce bilan comporte une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, mentionne les évolutions du SAGE qui en résultent.

Le bilan de la concertation préalable est rendu public par le garant. Pour ce faire, en application du R. 121-23 du Code de l'environnement, le garant transmet le bilan de la concertation préalable à la préfecture de département concernée qui le publie sur son site internet.

Option n°2 : Publication d'une déclaration d'intention (en application du L.121-18)

La publication d'une déclaration d'intention par le préfet de département responsable du SAGE est prévue par l'article L.121-18 du Code de l'environnement.

Publication de la déclaration d'intention et ouverture du droit d'initiative

Le préfet de département responsable du SAGE prend la décision de ne pas organiser de concertation préalable respectant les modalités prévues aux L.121-16 et L.121-16-1, et de publier une déclaration d'intention en application du L.121-18. En application du III de l'article L. 121-17, un droit d'initiative est alors ouvert au public, lui permettant, le cas échéant, de demander au préfet

de département concerné l'organisation d'une concertation préalable respectant les modalités prévues aux L.121-16 et L.121-16-1.

Durée de la phase de consultation

En vertu du L.121-19, le droit d'initiative s'exerce, au plus tard, dans un délai de quatre mois suivant la publication de la déclaration d'intention.

Pendant ce même délai, et en application du L.121-19, aucune concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées ne pourra être mise en place.

Contenu de la déclaration d'intention

A partir du 1^{er} janvier 2017 et en application des modalités prévues au L.121-18, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant l'élaboration du plan ou programme. Dans le cas du SAGE, il peut donc s'agir de l'arrêté préfectoral délimitant son périmètre, dès lors que celui-ci précise le délai accordé au public pour faire usage de son droit d'initiative, et le cas échéant, les modalités prévues de concertation préalable.



Les actes élaborés avant le 1^{er} janvier n'ont cependant pas valeur de déclaration d'intention.

Aussi, pour les SAGE dont l'élaboration a démarré avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, une note signée de la personne publique responsable du SAGE aura valeur de déclaration d'intention. Celle-ci pourra comporter les éléments requis dans le cadre d'un projet et listés à l'article L.121-18 du CE :

- 1° Les motivations et raisons d'être du SAGE ;
- 2° Le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle ;
- 3° La liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté par le SAGE ;
- 4° Un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;
- 5° Une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées ;
- 6° Les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public.

Modalités de publicité

L'information du public se fait par voie dématérialisée sur le site de la préfecture de département concernée et sur le site du SAGE (s'il en possède un) et par voie d'affichage dans les locaux de la préfecture concernée.

Exercice du droit d'initiative

Comme le précise l'article L.121-19, le droit d'initiative peut être exercé auprès du préfet de département par :

- un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;
- un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;
- une association agréée au niveau national en application de l'article L. 154-4, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) au titre de l'article L.141-1 dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.

Suites à donner par le représentant de l'Etat

En cas d'exercice du droit d'initiative par le public, le préfet de département concerné apprécie la recevabilité de la demande. Il décide alors de l'opportunité de donner suite ou non à la demande. S'il choisit de répondre favorablement à cette demande, il décide alors d'organiser une concertation préalable selon les modalités prévues aux L.121-16 et L.121-16-1 et en fixe la durée. En l'absence de réponse explicite au bout d'un délai maximum d'un mois, le représentant de l'État est réputé avoir rejeté la demande.

NB : Pour plus d'informations sur la procédure de concertation préalable, se référer au chapitre n°11 du Guide méthodologique sur l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

B/ Procédures de participation du public en aval de l'élaboration, de la révision ou de la modification du SAGE

Distinction des procédures entre élaboration, modification et révision

Les procédures applicables à la participation du public et à la consultation des instances diffèrent selon que le SAGE est en cours d'élaboration, de modification ou de révision.

Pour l'élaboration, la participation du public est prévue à l'article L. 212-6 et est précisée à l'article R. 212-40 du code de l'environnement. Elle s'appuie sur les dispositions relatives aux enquêtes publiques précisées aux articles L. 123-1 et suivants du même code.

Pour la modification et la révision, la participation du public est prévue respectivement aux articles L. 212-7 et L. 212-9 du code de l'environnement, et s'appuie sur les dispositions du L. 123-19 du même code relatives à la participation par voie électronique.

La consultation des instances est précisée à l'article R. 212-39 du code de l'environnement.

L'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a conduit à une modification substantielle des règles de participation applicables aux SAGE. Son décret d'application sur les SDAGE et les SAGE tient compte des changements législatifs et met à jour la partie réglementaire du code de l'environnement.

1. Elaboration d'un SAGE - Procédure d'enquête publique

Pour l'élaboration d'un SAGE, la participation du public passe par une procédure d'enquête publique.

Objectif général

L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration du SAGE. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par la CLE et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Ouverture de l'enquête

L'enquête publique est ouverte et organisée par le préfet de département responsable de la procédure d'élaboration du SAGE.

Commissaire enquêteur

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance du SAGE, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal.



En cas d'empêchement d'un commissaire enquêteur, le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui ordonne **l'interruption de l'enquête, désigne un commissaire enquêteur remplaçant et fixe la date de reprise de l'enquête. Le public est informé de ces décisions.**

Durée de l'enquête

La durée de l'enquête publique est fixée par le préfet de département responsable de la procédure d'élaboration. Elle ne peut être inférieure à trente jours.

Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour **une durée maximale de quinze jours**, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. **Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, dans les conditions prévues au I de l'article L. 123-10 du code de l'environnement.**

Publicité de l'enquête

L'information du public se fait par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête publique, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête.

Cet avis précise :

- l'objet de l'enquête ;
- la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et des autorités compétentes pour statuer ;
- le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête ;
- la date d'ouverture de l'enquête, sa durée et ses modalités ;
- l'adresse du ou des sites internet sur lequel le dossier d'enquête peut être consulté ;
- le (ou les) lieu(x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier et le registre d'enquête accessible au public ;
- le ou les points et les horaires d'accès où le dossier de l'enquête publique peut être consulté sur un poste informatique ;
- la ou les adresses auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête. S'il existe un registre dématérialisé, cet avis précise l'adresse du site internet à laquelle il est accessible ;
- l'existence d'un rapport sur les incidences environnementales, et l'adresse du site internet ainsi que du ou des lieux où ces documents peuvent être consultés s'ils diffèrent de l'adresse et des lieux où le dossier peut être consulté ;
- l'existence de l'avis de l'autorité environnementale, du lieu ou des lieux où il peut être consulté et de l'adresse du site internet où il peut être consulté si elle diffère de celle mentionnée ci-dessus.



La personne responsable du projet assume les frais afférents à ces différentes mesures de publicité de l'enquête publique.

Mise à disposition du dossier d'enquête publique

Le dossier d'enquête publique est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.



Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête. Il reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public.

Information du public par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête



Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. Il ou elle permet au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique de façon systématique ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête. Les observations et propositions sont accessibles sur un site internet désigné par voie réglementaire.

Pendant l'enquête, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête publique, ici le président de la CLE, à la demande de ce dernier. Il peut en outre :

- recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ;
- visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants ;
- entendre toutes les personnes concernées par le projet de SAGE qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ;
- organiser, sous sa présidence, toute réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage.

A la demande du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête et lorsque les spécificités de l'enquête l'exigent, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. Le coût de cette expertise complémentaire est à la charge du responsable du projet.

Suspension de l'enquête publique par l'autorité compétente en cas de modifications substantielles au projet, programme, rapport environnemental



Pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet estime nécessaire d'apporter à celui-ci, à l'étude d'impact ou au rapport sur les incidences environnementales afférent, des modifications substantielles, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. Cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Pendant ce délai, le nouveau projet, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité environnementale. A l'issue de ce délai et après que le public ait été informé des modifications apportées, l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours.

Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à

l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement.

Dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.

Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité environnementale prévue.

Rendu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Si ce délai ne peut être respecté, un délai supplémentaire peut être accordé à la demande du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, après avis du responsable du projet.

Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier.

Si, à l'expiration du délai prévu, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête n'a pas remis son rapport et ses conclusions motivées, ni justifié d'un motif pour le dépassement du délai, l'autorité compétente pour organiser l'enquête peut, avec l'accord du maître d'ouvrage et après une mise en demeure du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête restée infructueuse, demander au président du tribunal administratif ou au conseiller qu'il délègue de dessaisir le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête et de lui substituer un nouveau commissaire enquêteur ou une nouvelle commission d'enquête ; celui-ci doit, à partir des résultats de l'enquête, remettre le rapport et les conclusions motivées dans un maximum de trente jours à partir de sa nomination.



L'autorité compétente pour prendre la décision peut organiser, en présence du maître d'ouvrage, une réunion publique afin de répondre aux éventuelles réserves, recommandations ou conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. Elle est organisée dans un délai de deux mois après la clôture de l'enquête. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont informés de la tenue d'une telle réunion.

2. Modification ou révision du SAGE - Procédure de participation par voie électronique (Art. L. 123-19 du code de l'environnement)



Cette participation par voie électronique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour approuver le document de planification (pour les SAGE, le préfet responsable de la procédure).

Le dossier soumis à la procédure de participation par voie électronique comprend les mêmes pièces que celui de la procédure d'enquête publique définis à l'article L. 123-12 du code de l'environnement. Pour rappel, en vue d'assurer une certaine continuité sur le territoire, ce dossier contient également, le cas échéant, un bilan de la concertation préalable du public et des mesures prises pour tenir compte des enseignements de cette concertation amont.

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

Il est mis à disposition du public par voie électronique et mis en consultation dans les préfectures et sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat. Si le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise l'objet de la procédure de participation, les lieux et les horaires où l'intégralité du projet de document de planification peut être consultée.

Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par affichage en mairie sur les lieux concernés quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique. Cet avis mentionne :

- Le projet de plan ou programme ou la demande d'autorisation du projet ;
- Les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, celles auxquelles des observations ou des questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être émises ;
- La ou les décisions pouvant être adoptées au terme de la participation et des autorités compétentes pour statuer ;
- Une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des conditions de cette mise à disposition ;
- L'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté ;
- Le fait que le plan ou programme ou le projet soit soumis à évaluation environnementale et que, le cas échéant, il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre dans les conditions prévues à l'article L. 123-7 et le lieu où ce rapport ou cette étude d'impact peuvent être consultés ;
- L'existence de l'avis de l'autorité ainsi que le ou les lieu(x) où il peut être consulté.

Les observations et les propositions du public, déposées par voie électronique doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai minimum de trente jours à compter de l'ouverture de la participation du public.

Synthèse des avis émis par le public

A l'issue de la procédure de participation du public, une synthèse des observations et propositions formulées par le public ainsi que de leur prise en compte par l'autorité administrative concernée doit être réalisée, en vertu de l'article L.123-19-1.

Cette synthèse, qui pourra prendre la forme d'un seul document, comporte les deux volets suivants :

- un premier volet établissant la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a tenu compte,
- un second volet indiquant les motifs de la décision.

Au plus tard à la date d'approbation du projet de SAGE révisé ou modifié, et pendant une durée minimale de trois mois, la préfecture de département responsable du SAGE rend public le document évoqué au paragraphe précédent.

Chapitre 4 : Guide de procédure

I- Délimitation du périmètre

1. Procédure

a) Cas où le périmètre et le délai sont déterminés par le SDAGE

Le X. du L.212-1 du code de l'environnement prévoit que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un SAGE est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés dans le SDAGE, et fixe le délai dans lequel le SAGE doit être élaboré et révisé.

Comme cela est prévu à l'article R.212-26 du code de l'environnement, le préfet prend un arrêté pour délimiter le périmètre et fixer, le cas échéant, le délai dans lequel un SAGE doit être élaboré lorsque celui-ci n'est pas déterminé par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

Il est néanmoins possible de suivre la procédure prévue à l'article R.212-27 afin notamment d'assurer une information des collectivités concernées en amont de la démarche de SAGE, contribuant à leur adhésion.

Dans tous les cas, lorsque des difficultés dans le niveau de précision de la délimitation du périmètre ou dans l'identification des candidats pour porter le projet sont pressenties, une concertation avec les collectivités territoriales est encouragée.

b) A défaut de détermination par le SDAGE

Le préfet délimite le périmètre et indique le délai d'élaboration du schéma dans les conditions prévues à l'article R. 212-27.

En vertu de l'article R.212-27 du Code de l'environnement, une fois le projet de périmètre établi, celui-ci est transmis par le préfet aux collectivités concernées, au comité de bassin et au préfet coordonnateur de bassin intéressés.

Lorsque le projet de périmètre concerne plusieurs départements, la consultation est menée conjointement par les préfets concernés qui sollicitent pour cela, selon les modalités les plus appropriées, le service de police de l'eau et/ou la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, pour aboutir à un arrêté interpréfectoral qui désigne le préfet responsable de la procédure d'élaboration, de modification ou de révision du SAGE.

2. Principes généraux de délimitation

Pour les SAGE mis en place pour une gestion à l'échelle d'un bassin versant de cours d'eau, le périmètre doit correspondre aux limites du bassin versant hydrographique concerné et non aux limites communales. Lorsqu'une commune se trouve concernée en partie, la rédaction de l'arrêté devra être "partie du territoire de la commune x correspondant au bassin versant de la rivière y". Cette règle peut toutefois être assouplie en fonction des contraintes locales et conduire à retenir par

endroit une limite communale, notamment pour tenir compte des délimitations des bassins ou groupements de bassins de l'arrêté du 16 mai 2005. Cette adaptation, effectuée pour une meilleure identification du périmètre sur le terrain, ne doit pas conduire à superposer les périmètres de deux SAGE contigus.

De même pour un SAGE mis en place pour une gestion à l'échelle d'un système aquifère (nappe d'eau souterraine), le périmètre doit correspondre aux limites de bassin versant hydrogéologique.

Enfin, pour un SAGE littoral, comme cela est indiqué en *chapitre 12*, l'intégration des eaux côtières (jusqu'au 12 milles) est à encourager. Concernant les limites « latérales », une perpendiculaire peut être tracée depuis la limite du bassin versant terrestre. La coordination des SAGE concernés par une même masse d'eau côtière sera à rechercher. *cf chapitre 12*

Afin de ne pas s'exposer à des difficultés d'application, en particulier du règlement, il ne doit pas y avoir de recouvrement entre les périmètres de plusieurs SAGE, à l'exception des cas où deux SAGE superposés portent sur des masses d'eau strictement différentes (SAGE sur réseau hydrographique superficiel / SAGE portant sur un aquifère profond, isolé des écoulements supérieurs par une couche géologique imperméable).

Un cas particulier doit néanmoins être envisagé. Il est possible qu'un SAGE à dominante « masses d'eau souterraines » ne puisse pas faire autrement que d'inclure dans son périmètre une zone où l'interconnexion avec la ressource superficielle a lieu, alors même qu'un SAGE portant sur le réseau hydrographique superficiel existe. Dans ce cas très précis, justifié par le besoin de cohérence hydrographique, les deux SAGE concernés devront bien préciser sur la zone commune identifiée les dispositions relevant du niveau « eaux souterraines » et celles relevant du niveau « eaux superficielles ». Cette distinction devra être faite de manière très rigoureuse, afin d'éviter toute difficulté d'application.

Au-delà de la cohérence hydrographique du périmètre, vous veillerez également à ce que la taille de ce périmètre soit suffisamment opérationnelle pour permettre une réelle gestion concertée de l'eau.

Le schéma doit être élaboré dans un délai raisonnable et adapté au contexte local compte tenu notamment des objectifs à atteindre. Actuellement, le délai moyen d'élaboration d'un SAGE à compter de l'installation de la CLE est de plus de six ans et il importe que toutes les dispositions utiles soient prises pour réduire ce délai.

Conformément à l'article R. 212-28, les arrêtés doivent être publiés au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures intéressées et mis en ligne sur le site Internet www.gesteau.fr, site des outils de la gestion intégrée de l'eau. Le préfet transmet les arrêtés à l'administrateur de gest'eau : gesteau@oieau.fr.

En Corse, c'est la collectivité territoriale de Corse qui arrête le périmètre et crée la commission locale de l'eau comme prévu par l'article L. 4424-36 III du code général des collectivités territoriales.

3. Possibilité de modification du périmètre avant l'enquête publique

Avant l'enquête publique, il demeure possible de modifier la délimitation du périmètre par le préfet de département ou le préfet responsable de la procédure. S'il s'agit d'un réajustement non substantiel du périmètre, l'arrêté préfectoral peut être pris après consultation des seules communes concernées par cette modification.

Néanmoins, si cette modification du périmètre intervient en cours de l'élaboration, de la modification ou de la révision du SAGE, il est préférable de réaliser cette modification avant la consultation des collectivités sur le projet de document.

II. Création de la commission locale de l'eau (CLE)

La CLE est créée par arrêté du préfet de département ou, dans le cas d'un SAGE interdépartemental, par arrêté du préfet responsable de la procédure désigné dans l'arrêté de délimitation du périmètre, après consultation des partenaires. Les consultations peuvent être engagées simultanément à celles portant sur la délimitation du périmètre du SAGE, afin de réduire les délais. L'arrêté de création de la CLE peut être concomitant avec celui de la délimitation du périmètre.

Comme cela est prévu à l'article R.212-31, la durée du mandat des membres de la CLE, autres que les représentants de l'Etat, est de six années. Ils cessent d'en être membres s'ils perdent les fonctions en considération desquelles ils ont été désignés.

L'arrêté de renouvellement de la CLE est pris selon la même procédure que celui de sa création. Il convient donc d'anticiper les délais liés à cette procédure afin que la CLE soit renouvelée à l'expiration du mandat de la CLE précédente.

Lors de modifications partielles de la composition de la CLE, il convient que le préfet prenne un arrêté modifiant la composition de la CLE dans un délai de deux mois. Dans ce cas, les modifications apportées le sont pour la durée du mandat restant à courir.

Conformément aux dispositions des articles L. 212-4 et R. 212-30, la composition des collèges se fait comme suit :

- Le collège des représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux (au moins la moitié des membres) ;
- Le collège des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées (au moins le quart des membres) ;
- Le collège des représentants de l'Etat et de ses établissements publics (le reste des membres).

Il convient de veiller à une répartition équitable de chaque niveau de collectivités territoriales (représentants de l'amont comme de l'aval, du milieu urbain comme du milieu rural, ainsi que du littoral ou des régions de montagne le cas échéant), en particulier de l'échelon intercommunal compétent pour l'aménagement du territoire d'une part et pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations d'autre part.

De même, il est important de veiller à la représentation de chacune des catégories d'usagers et acteurs locaux impliqués dans la gestion de l'eau, compte tenu des problèmes posés et des enjeux du territoire tels qu'identifiés dans l'analyse préalable à la délimitation du périmètre du SAGE. Un équilibre entre les usagers économiques et non économiques pourra être recherché. En ce qui concerne la composition du collège des usagers et plus particulièrement les représentants agricoles, la représentation de la diversité des modes de production agricole, y compris l'agriculture biologique sera recherchée.

Enfin, pour les SAGE littoraux, il importe que chacun des trois collèges de la CLE comprenne au moins un représentant des acteurs des milieux littoraux et marins.



L'article R. 212-30 du code de l'environnement dispose que les représentants des maires sont désignés sur proposition des associations de collectivités. Pour autant, le fait qu'ils soient nommés ne signifie pas qu'il faille forcément désigner les représentants des élus selon leur patronyme. Il arrive que certaines CLE, souhaitant fluidifier leur fonctionnement et dans un souci de bonne administration, procèdent à la désignation « es qualité » des représentants du collège des élus. Il importe néanmoins, conformément aux jurisprudences relatives aux compositions des commissions administratives, que la désignation permette d'identifier clairement l'identité de la personne. Vous pourrez vous inspirer de la rédaction suivante :

- « Le maire de la commune XXX, ou son représentant, le premier adjoint au maire de la commune XXX en charge de l'environnement » si vous vous saisissez de la possibilité d'une désignation « es qualité », évitant ainsi que la modification d'un membre du 1er collègue n'entraîne la nécessité de prendre un arrêté préfectoral pour modifier la composition de la CLE ;
- « Monsieur YYY, maire de la commune de XXX, ou son représentant, le premier adjoint au maire de la commune XXX en charge de l'environnement » si vous préférez une désignation nominative.

La formulation retenue devra être homogène pour un même arrêté ou en cas de modification.

En Corse, la collectivité territoriale de Corse fixe, par délibération de l'Assemblée de Corse, la composition et les règles de fonctionnement de la CLE (art. L. 4424-36 III du CGCT). Les arrêtés de constitution, de modification ou de renouvellement de la CLE sont publiés au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures concernées et transmis pour mise en ligne sur Gest'eau.

III. Elaboration du SAGE

Le président de la CLE est responsable de la procédure d'élaboration, de modification, de révision et du suivi de la mise en œuvre du SAGE, conformément aux articles L. 212-4 et R. 212-35 du code de l'environnement.

Des éléments complets sur les étapes de l'élaboration d'un SAGE sont disponibles dans le guide national pour l'élaboration d'un SAGE. Ne sont donc repris ici que quelques éléments clés.

1. Porté à connaissance par les services de l'Etat

Le préfet communique, dans un délai de 2 mois à compter de l'installation de la CLE, toutes les informations utiles à l'élaboration du SAGE et porte à sa connaissance notamment les documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales (2ème alinéa de l'article L. 212-5) ainsi que tout projet d'intérêt général pouvant avoir des incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau. Il en est de même des zonages réglementaires ou de connaissances (zones vulnérables, zones de répartition des eaux, zones sensibles, ZNIEFF, Natura 2000...). La diffusion des actions prévues dans le ou les PAOT en cours de mise en œuvre sur le territoire concerné pourra se faire à ce stade, en vue de leur prise en compte dans l'élaboration du SAGE.

Pour les nouveaux SAGE nécessaires, il est important de mentionner dans ce document les motifs qui ont conduit à identifier ce SAGE comme indispensable pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés par le SDAGE sur ce territoire.

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

2. L'état des lieux

L'élaboration du SAGE doit conduire, à partir de l'analyse de l'existant en termes d'usages et de fonctionnement du milieu aquatique et du programme de mesures, à énoncer les priorités à retenir pour atteindre le bon état demandé par la directive cadre sur l'eau et les objectifs généraux d'utilisation et de mise en valeur de la ressource en eau, en tenant compte de la protection du milieu aquatique, des nécessités liées à la mise en valeur de l'eau, de l'évolution prévisible de l'espace rural, de l'environnement urbain et économique et de l'équilibre à assurer entre les différents usages. Il doit également évaluer les moyens économiques et financiers nécessaires pour y parvenir.

L'état des lieux permet d'assurer une connaissance partagée par les membres de la CLE des enjeux de gestion de l'eau du territoire et de leurs justifications. Cette phase comprend :

- L'état initial : analyse du milieu aquatique qui prend notamment en compte les données de l'état des lieux DCE disponibles pour le périmètre (caractéristiques des masses d'eau, pressions et impacts) ;
- Le diagnostic global : synthèse de toutes les informations concernant le périmètre, en analysant les liaisons usages/milieus, la satisfaction des usages et les comportements des différents acteurs. Il intègre les objectifs environnementaux fixés par le SDAGE sur les masses d'eau ;
- L'évaluation du potentiel hydroélectrique du sous-bassin ;
- Les tendances et scénarios : exposé des principales perspectives d'évolution des territoires et leur impacts écologiques et socio-économiques, qui permet de définir des scénarios possibles, intégrant les conséquences des orientations choisies sur le moyen et le long terme. La phase des scénarios constitue un temps privilégié de mise en débat.

Il est important de mettre l'accent sur la consultation au cours de cette phase d'état des lieux pour recueillir la perception des membres de la CLE et pour les impliquer dans la démarche. Cette consultation ne doit pas pour autant être circonscrite qu'aux membres de la CLE.

3. Choix de la stratégie

Cette étape est essentielle. Elle détermine les objectifs généraux retenus par la CLE pour orienter le SAGE.



Aussi, il pourra être opportun d'ouvrir la phase de concertation préalable du public au moment de l'élaboration du cadre stratégique par la CLE. En effet, comme cela est précisé dans l'article L.121-15-1 du Code de l'Environnement, cette procédure de concertation préalable doit permettre au public de débattre des principaux objectifs et orientations du SAGE. La concertation préalable pourra ensuite se poursuivre durant toute la phase de rédaction des documents du SAGE.

4. Rédaction du SAGE

Il s'agit de la formulation précise des objectifs collectifs à atteindre, du dispositif du suivi avec la rédaction du plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) et du règlement.

Pour mémoire, le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD), définit les priorités du territoire en matière de politique de l'eau et de milieux aquatiques, les objectifs et les dispositions pour les atteindre. Le règlement, accompagné de documents cartographiques, définit quant à lui les règles à appliquer pour atteindre les objectifs fixés dans le PAGD, qui sont opposables aux tiers.

cf chapitre 8

5. Validation finale

Cette séquence consiste essentiellement à s'assurer de l'homogénéité des orientations du SAGE entre elles, ainsi que de la compatibilité avec le SDAGE et d'autres documents d'objectifs.

A ce stade, il est recommandé de procéder à un vote par la CLE pour valider le projet de SAGE, avant sa mise en consultation. On s'assure ainsi que le document final est bien partagé par la majorité des membres de la CLE. Comme cela est précisé *en chapitre 1*, **bien que cela ne soit pas prévu par les textes, il est recommandé que cette validation** soit réalisée en respectant le quorum et à la majorité des deux tiers.

cf chapitre 1

Pour la révision d'un SAGE, la phase de porter à connaissance et d'état de lieux pourra ne concerner que les éléments (environnement, usages) qui nécessitent une mise à jour. Il conviendra en revanche de prévoir une phase de bilan de la mise en œuvre du SAGE.

IV. Consultations sur le projet de SAGE

La CLE est responsable de la procédure de consultation, elle consulte notamment les collectivités et leurs groupements.

L'article R. 212-39 dispose que pour l'élaboration du SAGE, la CLE soumet le projet de schéma à l'avis des conseils régionaux, des conseils départementaux, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents, notamment en gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations et, s'ils existent, des EPAGE et EPTB intéressés. Pour les SAGE littoraux, le projet est également soumis à l'avis des conseils maritimes de façade concernés. Ces avis sont réputés favorables à l'issue d'un délai de quatre mois.

Elle consulte également le comité de bassin pour avis notamment sur la compatibilité du SAGE avec le SDAGE. Le comité de bassin n'est pas soumis à un délai de transmission de son avis contrairement aux autres organismes consultés.

Ce projet de schéma est également transmis pour avis, réputés **favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de 2 mois** :

- à l'établissement public du parc national (art III L331-3 et R 331-4 du code de l'environnement)
- à l'organisme de gestion du parc naturel régional tant qu'il s'applique à son territoire (art L333-3 III et R 333-15 du code de l'environnement).

Enfin, le projet de schéma est transmis pour avis au comité de gestion des poissons migrateurs concerné (article R.426-48 du code de l'environnement).

La CLE doit également transmettre à l'autorité environnementale compétente le projet de SAGE accompagné du rapport environnemental et des avis rendus au moins trois mois avant la procédure d'enquête publique. L'autorité environnementale formule un avis dans les trois mois suivant la date de réception du dossier. A défaut, **l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler.**

L'autorité environnementale compétente est :

- soit la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable si le périmètre du SAGE excède les limites territoriales d'une région ;
- soit la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, auquel cas les documents sont transmis au service régional chargé de l'environnement.

Une fois ces consultations effectuées, le projet SAGE et le rapport environnemental, accompagné de l'avis de l'autorité environnementale, accompagné du bilan des avis issus de la consultation préalable, sont soumis à enquête publique.

cf chapitre 3

V. Adoption et approbation du SAGE

A l'issue de la procédure d'enquête publique, la CLE fait la synthèse des avis recueillis et peut compléter ou modifier le projet. La CLE adopte le projet de SAGE par délibération avec quorum et à la majorité des deux tiers et le transmet au préfet responsable, qui peut faire des modifications sur le SAGE et doit en informer la CLE en motivant ses modifications.

Le SAGE est approuvé par arrêté préfectoral ou inter-préfectoral et est accompagné de la déclaration prévue à l'article L.122-9 du code de l'environnement, rédigée par la CLE, résumant à la fois la manière dont a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations mais aussi bien les motifs ayant fondé le choix du SAGE et les mesures de suivi de la mise en œuvre du SAGE. Cet arrêté, accompagné de la déclaration, est publié au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures intéressées, est mis en ligne sur Gest'eau et fait l'objet d'une mention dans au moins un journal régional ou local diffusé dans chaque département concerné. Ces publications indiquent les lieux ainsi que l'adresse du site internet où le schéma peut être consulté.

VI. Mise en œuvre du SAGE

L'approbation du SAGE constitue l'achèvement d'efforts conjoints de la CLE et de la structure porteuse. Cependant, cette approbation ne représente pas la fin du processus, mais bien le démarrage d'une étape essentielle : la mise en œuvre concrète des orientations et dispositions du SAGE, qui peut être lancée à l'aide d'outils pluriannuels de programmation des travaux tels que les contrats de milieu.

Une fois le SAGE approuvé, il est parfois nécessaire de modifier les statuts de la structure porteuse existante ou de s'appuyer sur l'EPTB sur lequel le périmètre du SAGE est situé.

La CLE a pour mission de suivre l'avancement du SAGE, d'évaluer son efficacité et d'éventuellement réajuster les objectifs/dispositions. Elle met en place un outil de pilotage, le tableau de bord, qui rassemble différents indicateurs de moyens et de résultats. Les services de l'Etat et de l'agence de l'eau peuvent être sollicités pour contribuer au renseignement des indicateurs de suivi.⁶

Une fois approuvé, le SAGE peut faire l'objet d'une modification ou d'une révision.

cf chapitre 6

⁶ On pourra à ce titre se référer au chapitre n°10 au guide national sur l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE, intitulée « Le tableau de bord du SAGE »

Chapitre 5 : La compatibilité des SAGE avec les SDAGE

Les dispositions des SDAGE et les programmes de mesures

En application de l'article L. 212-3 du code de l'environnement, les SAGE doivent être compatibles avec les SDAGE ou rendus compatibles dans un délai de trois ans.

Pour atteindre les objectifs environnementaux des SDAGE, parmi lesquels le bon état ou le bon potentiel écologique des masses d'eau, les SAGE (PAGD et règlement) doivent permettre l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques. Leur mise à jour doit donc se faire dans les meilleurs délais afin que leur mise en œuvre puisse contribuer pleinement à l'atteinte de ces objectifs. Cette mise à jour peut également être l'occasion de prendre en compte leur articulation avec les stratégies locales de gestion des risques inondation et leur contribution à la mise en œuvre des plans d'action pour le milieu marin.

cf chapitres 11 & 12

La notion de compatibilité

Si la notion de compatibilité n'est pas précisément définie par la loi, la doctrine et la jurisprudence permettent de la distinguer de celle de conformité. La compatibilité du SAGE au SDAGE se rapporte aux orientations fondamentales, aux dispositions et aux objectifs de bon état des masses d'eau du SDAGE.

Un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation. La notion de compatibilité tolère donc une marge d'appréciation par rapport au contenu du SDAGE, variable selon la précision de la rédaction, et n'implique pas un respect à la lettre de toutes ses dispositions, contrairement à la notion de conformité. L'autorité administrative vérifie cette absence de contrariété sous le contrôle du juge administratif qui jugera la différence entre les deux documents acceptables si elle ne remet pas en cause les orientations et objectifs du SDAGE.

Tous les nouveaux SAGE doivent être compatibles avec les SDAGE. Le comité de bassin doit vérifier cette compatibilité lors de l'examen du projet de SAGE (article R. 212-38 du code de l'environnement).

Après chaque mise à jour des SDAGE, il revient au préfet responsable de la procédure de suivi du SAGE de s'assurer de **sa compatibilité avec le SDAGE et s'il y a lieu, de modifier le schéma ou de saisir la CLE en vue de la modification de celui-ci suivant l'article R. 212-44 du code de l'environnement.**



Les éléments incontournables pour l'élaboration des SAGE

La compatibilité n'implique pas, par principe, une plus grande sévérité de la norme inférieure par rapport à la norme supérieure mais suppose simplement que la norme inférieure ne soit pas

contraire à la norme supérieure. D'une manière générale, l'objectif d'un SAGE est de décliner les objectifs du SDAGE à une échelle plus fine, **tout en prenant en compte les enjeux propres à chaque territoire.**

Les SDAGE ont défini les orientations et les dispositions permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Ils fixent les objectifs de qualité (écologique, chimique) et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin (exemple : bon état 2021, 2027...). Ceux-ci font l'objet d'un rapportage à la Commission européenne en application de la directive cadre sur l'eau : ils ne peuvent donc pas être modifiés par le SAGE.

Les SAGE doivent traduire ces éléments en objectifs territoriaux, notamment en se basant sur les éléments suivants :

- les orientations et dispositions du SDAGE ;
- les objectifs environnementaux du SDAGE (objectifs d'état des masses d'eau, objectifs de réduction ou suppression progressive des substances prioritaires, objectifs relatifs aux zones protégées...);
- les objectifs quantitatifs aux points nodaux : les SAGE peuvent intégrer des points nodaux intermédiaires par rapport à ceux identifiés dans les SDAGE, en particulier si la fixation en ces points a une utilité pour atteindre les objectifs du SDAGE ;
- les pressions à l'origine des mesures du PDM retenues pour le sous bassin versant auquel appartient le SAGE.

Aussi, la mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE relève d'une procédure de modification (dès lors qu'il s'agit bien d'une stricte mise en compatibilité.

Cet allègement de la procédure doit permettre aux services de respecter le délai de mise en compatibilité, de ne pas créer de discontinuité dans la phase de mise en œuvre du SAGE et de veiller à ce que des moyens soient consacrés à la déclinaison opérationnelle du SAGE.

cf chapitre 6



Chapitre 6 : Procédures de modification et de révision des SAGE approuvés

1. Procédure de modification du SAGE

L'article L. 212-7 du code de l'environnement précise la procédure de modification du SAGE. Il peut être modifié par le préfet de département après avis ou sur proposition de la CLE. La procédure de modification se limite strictement **aux cas de mise en compatibilité à un document de rang supérieur, à la correction d'erreurs matérielles, ou à l'ajustement des documents du schéma qui n'entraîne pas de conséquences pour les tiers et ne remet pas en cause les objectifs du SAGE**. A noter que dans le cas d'une modification, la nécessité de réaliser une nouvelle évaluation environnementale est examinée au cas par cas. L'article R. 212-39 du code de l'environnement dispose que la CLE soumet le projet de schéma au comité de bassin, qui dispose d'un délai de 4 mois pour donner son avis, faute de quoi celui-ci est réputé favorable. Le projet de SAGE modifié est soumis à une procédure dématérialisée de participation du public, prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement. Le préfet de département approuve alors le schéma modifié et son arrêté d'approbation est mis à disposition du public.

Mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE



La mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE est exigée par l'article L.212-3 du code de l'environnement et doit être réalisée dans un délai de trois ans après l'approbation du SDAGE. A l'issue de ces trois années, une mise en compatibilité totale doit être atteinte (voir chapitre 5). La mise en compatibilité du SAGE avec le SDAGE relève d'une mise en compatibilité avec un document de rang supérieur.

De ce fait, elle entre bien dans le champ d'une procédure de modification.

Néanmoins, il convient de rappeler que cette modification **ne doit porter que sur le périmètre de la seule mise en compatibilité avec le SDAGE**. Si le préfet de département, sur avis ou proposition de la CLE, décide d'engager - en complément de cette mise en compatibilité - d'autres changements entraînant des conséquences pour les tiers ou remettant en cause l'économie générale du texte, celui-ci sort alors du champ strict de la modification.

Dans ce cas, une procédure globale de révision du SAGE s'impose.

Une vigilance devra être portée par l'autorité administrative qui devra s'assurer que les changements apportés au SAGE s'inscrivent dans le cadre d'une **mise en compatibilité stricte avec le SDAGE**.

2. Procédure de révision du SAGE

L'article L. 212-9 du code de l'environnement dispose que le SAGE peut être révisé en tout ou partie par le préfet de département après avis ou sur proposition de la CLE. Le projet révisé fait l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale. La CLE soumet le projet de schéma aux mêmes

organismes que pour la procédure d'élaboration conformément à l'article R. 212-39 du code de l'environnement. Les avis de ces organismes sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois, hormis celui du comité de bassin. La révision est soumise à la procédure dématérialisée de participation du public prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement. Le préfet de département approuve alors le schéma révisé et son arrêté d'approbation est mis à disposition du public.

La révision est enclenchée si elle porte sur **des changements substantiels du SAGE**, modifiant l'économie générale du SAGE. En l'absence de définition claire apportée par la jurisprudence, il faut garder à l'esprit que l'examen se fera au cas par cas. A titre d'exemple, on pourrait estimer que dès lors qu'un objectif du SAGE est modifié, il y a remise en cause de l'économie générale du schéma et donc qu'une procédure de révision s'impose. La CLE procède à la révision de tout ou partie du schéma suivant les procédures d'élaboration, de consultation et de participation du public (art L.212-9 du code de l'environnement).

L'article R. 212-44-1 du code l'environnement prévoit que la modification ou la révision du schéma peut intervenir n'importe quel moment. La CLE délibère tous les six ans sur l'opportunité de réviser le schéma.

Chapitre 7 : Le rôle des EPTB et des EPAGE

1. Définition des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) et des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

L'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) est un syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale à l'échelle du sous bassin versant hydrographique.

Le II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement précise que les EPAGE sont constitués en application des articles L.5711-1 à L.5721-9 du code général des collectivités territoriales « à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux[...] Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »

L'établissement public territorial de bassin (EPTB) est un syndicat mixte en charge de missions de coordination dans le domaine de l'eau à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous bassins versant hydrographiques et de maîtrise d'ouvrage.

Le I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement précise que les EPTB sont constitués en vue de « faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement. Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »

2. Rôles des EPAGE et des EPTB

Pour l'élaboration et la révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, la commission locale de l'eau soumet le projet de schéma à l'avis des EPAGE et de l'EPTB s'ils existent. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois.

a- Rôle des EPAGE

Un EPAGE peut se voir transférer des actions de sensibilisation, de communication et d'animation locale ainsi que des missions d'expertise et de capitalisation de connaissance du fonctionnement des milieux sur son territoire, au profit de ses membres. C'est la raison pour laquelle un EPAGE peut se voir confier, comme dans le cas d'un EPTB mais bien évidemment à sa seule échelle territoriale, l'animation d'un SAGE, d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou encore l'élaboration d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI).

b- Rôle des EPTB

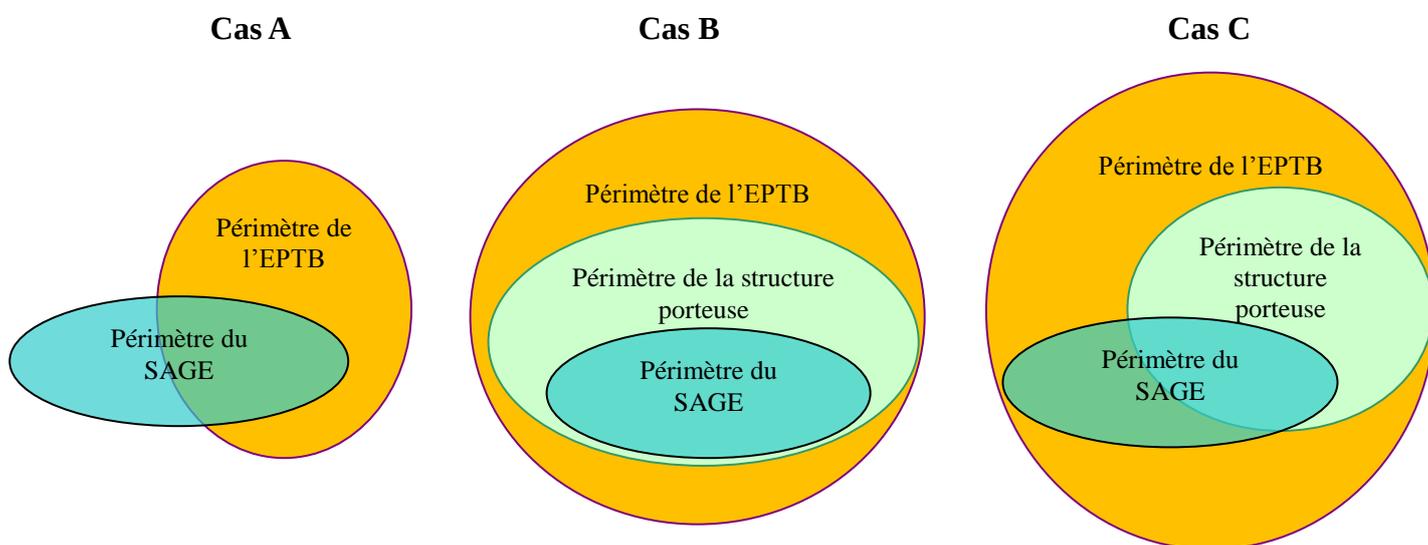
Le I de l'article 153 et l'article 156 de la loi Grenelle 2 ont renforcé le rôle des EPTB dans la mise en œuvre des SAGE comme structures porteuses privilégiées.

Lorsque le SAGE est approuvé, il est parfois nécessaire de modifier les statuts de la structure porteuse existante ou de s'appuyer sur un EPTB dont le périmètre d'intervention recouvre le périmètre du SAGE. En effet, l'article L.212-4 du code de l'environnement prévoit que l'EPTB met en œuvre le SAGE approuvé compris dans son périmètre en l'absence d'une structure de groupement de collectivités territoriales adéquate.

On distingue plusieurs cas :

- Si le périmètre du SAGE, n'est pas compris dans celui de l'EPTB, alors la CLE peut conserver la structure porteuse existante (cas A) ;
 - Si le périmètre est compris dans celui de l'EPTB, deux situations sont possibles :
 - soit le périmètre du SAGE est inclus dans celui de la structure porteuse existante auquel cas la CLE peut conserver cette structure porteuse (cas B) ;
 - soit le périmètre du SAGE est plus grand que celui de la structure porteuse, auquel cas la CLE devra alors s'appuyer sur l'EPTB pour mettre en œuvre le SAGE (cas C).
- Comme toute structure porteuse, l'EPTB met en œuvre la politique décidée par la CLE et ne doit pas se substituer à elle, ce qui ne l'empêche pas d'être force de proposition.

Illustrations



Chapitre 8 : Support pour la rédaction du règlement d'un SAGE

Quelques principes fondamentaux sont à respecter lors de la rédaction du règlement d'un SAGE. Ils sont rappelés ici, sachant que le guide sur la rédaction des règlements des SAGE disponible sur www.gesteau.fr apporte des éclairages complémentaires et des exemples permettant d'aller plus loin.

- **Principe n°1 : Inscription dans le champ de l'article R. 212-47**

Chaque règle doit pouvoir être rattachée à un des alinéas de l'article R. 212-47 du code de l'environnement, à savoir :

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 (IOTA concernées par la police de l'eau) ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE concernées par la police des inspections ;

c) Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides.

3° Edicter les règles nécessaires dans le cadre des zones soumises à contraintes environnementales :

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 ;

b) A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion ;

c) Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau.

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 figurant à l'inventaire « liste 2 ».

▪ **Principe n°2 : Lien avec un des principaux enjeux identifiés par le PAGD**

Chaque règle doit concourir à l'atteinte d'un objectif du PAGD. Il doit pouvoir être rattaché à l'un des principaux enjeux affichés par le PAGD au titre du R. 212-46. Le caractère proportionné de la règle peut ainsi être plus facilement apprécié.

En particulier, le recours à la notion d'impacts cumulés doit être réservé à des situations particulières, localisées et précisément justifiées dans le PAGD du SAGE. En vertu de l'article L212-5-2, les règles édictées dans ce contexte sont applicables dès la publication du SAGE. Il est important d'accompagner dans ce cas le SAGE d'une communication adéquate.

▪ **Principe n°3 : Identification de l'objet de la règle et du destinataire**

Il est important, pour garantir l'effectivité de chaque règle, que son objet mais également le destinataire soient identifiés.

Dans le cas où la règle vise une activité particulière (par exemple, les déversoirs d'orage qui seront construits après l'entrée en vigueur du SAGE), cela doit être indiqué explicitement.

Exemple : « la règle s'applique à tous les déversoirs d'orage situés sur un système de collecte des eaux usées destinés à collecter un flux polluant journalier ».

▪ **Principe n°4 : Plus-value et limites de la règle**

La règle doit être utile : elle précise la déclinaison locale de la réglementation nationale. Elle ne doit pas se contenter de recopier ou paraphraser la réglementation nationale existante ou les dispositions réglementaires prises localement. La règle doit apporter une plus-value, sans toutefois modifier ou compléter des procédures existantes en application d'une réglementation.

Par exemple, un règlement de SAGE ne peut pas :

- créer de nouvelles servitudes qui ne sont pas déjà prévues par la législation ou la réglementation,
- exiger des formalités qui ne sont pas d'ores et déjà prévues par un texte réglementaire (ex : prévoir de demander un avis à la CLE si cela n'est pas déjà prévu par les textes),
- modifier la liste des pièces constitutives d'un document d'incidence ou d'une étude d'impact ou d'une manière générale exiger de nouvelles pièces de dossiers qui ne sont pas imposées par la réglementation,
- créer un régime d'autorisation ou de déclaration, ou un système de redevance.

Si la doctrine et la jurisprudence administratives s'accordent généralement pour proscrire les interdictions générales et absolues, on notera toutefois qu'une interdiction n'est jamais considérée comme générale ou absolue si les nécessités de l'ordre, la sécurité ou la salubrité publique la justifient.

▪ **Principe n°5 : Proportionnalité de la règle**

La règle doit être proportionnée aux enjeux, répondre à un objectif sur une cartographie adaptée si nécessaire.

L'Etat des lieux du SAGE a permis d'identifier les enjeux majeurs sur le bassin et de définir les objectifs généraux. L'emprise territoriale de la règle peut ainsi être définie, éventuellement au

moyen d'une cartographie (afin d'enlever toute ambiguïté sur son application, vis-à-vis du destinataire et pour l'instruction des dossiers). Mais cette cartographie ne pourra remplacer le travail de délimitation préfectorale rendue nécessaire pour créer des ZHIEP ou des ZSGE par exemple.

- ***Principe n°6 : Qualité de la rédaction***

La rédaction doit être claire, précise et concise.

La clarté et la précision de la règle garantissent une application effective de celle-ci.

Le destinataire en comprendra exactement la teneur et les services de police de l'eau et d'inspection des installations classées seront à même de veiller à son application.

Par ailleurs, vous pouvez consulter les principales décisions intervenues dans le domaine de l'eau qui sont disponibles sur le site Gest'eau. Cette jurisprudence peut vous permettre d'éviter certains écueils.

Chapitre 9 : Les SAGE outils de gestion quantitative de la ressource en eau

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a donné aux SAGE, à travers leur règlement, la possibilité de définir des priorités d'usage de la ressource en eau dans le respect de l'article L.211-1 du code de l'environnement ainsi que la répartition de volumes globaux par grands usages (article L212-5-1 du code de l'environnement).

 La cellule d'expertise sur les projets de territoire pilotée par le préfet Pierre-Etienne Bisch, d'octobre 2017 à juin 2018, a dans son rapport confirmé l'importance de la concertation avec l'ensemble des usagers de l'eau pour bâtir une gestion équilibrée de l'eau dans un territoire. A une échelle locale, le SAGE constitue l'outil de planification adapté en cela qu'il est élaboré et mis en œuvre par la commission locale de l'eau (CLE), véritable instance de débat, de concertation et de prise de décision à l'échelle du bassin versant.

Dans la mesure où il développe une vision sur le long terme et globale du territoire, le SAGE est un outil essentiel pour une adaptation locale au changement climatique ; en effet, le SAGE fixe des objectifs d'économies d'eau et de partage de la ressource sur son territoire, adapte la répartition de volumes globaux et les mesures de gestion de la ressource par la concertation. Aussi, le SAGE doit toujours veiller à considérer aussi bien les enjeux actuels que les enjeux futurs de son territoire.

Missions de la CLE et partage de la ressource

- *Définition de la répartition des prélèvements à partir du volume prélevable*

Les mesures à prendre en matière de gestion quantitative doivent être débattues au sein de la CLE ou, dans le cas où les périmètres de SAGE et les zones de répartition des eaux ne sont pas les mêmes, la CLE doit être une instance associée au débat. La CLE, sur le périmètre du SAGE, détermine ces mesures de gestion à partir du volume prélevable qui est le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes, c'est-à-dire qui est compatible avec les orientations fondamentales et les objectifs fixés par le SDAGE. Ce travail doit être engagé sur des expertises partagées et transparentes avec les différents usagers, et plus particulièrement avec l'organisme unique de gestion collective de l'irrigation (OUGC) représenté au sein de la CLE.

A partir de ce volume prélevable, la CLE définit dans le règlement du SAGE des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition en pourcentage des prélèvements par usage. La CLE doit traiter équitablement les usages pour leur accès aux ressources dans le respect de la loi sur l'eau. Elle peut également définir des mesures relatives aux économies d'eau, au partage de l'eau, des modes de gestion et en dernier recours des créations d'ouvrage de substitution (stockage ou transfert) en respectant les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques des milieux.

Pour rappel, le règlement du SAGE ne saurait prescrire en lui-même des mesures de police, mais seulement des règles d'encadrement.

Après approbation du SAGE, il s'agit pour les services de l'Etat, en s'appuyant sur les volumes prélevables partagés au sein du PAGD et du règlement le cas échéant, de réviser les autorisations de prélèvements qui ne se trouveraient pas en situation de compatibilité avec les dispositions du PAGD et d'ajuster les volumes individuels prélevables aux volumes globalement prélevables selon la répartition retenue par le règlement du SAGE.

Dans les périmètres en déficit quantitatif, ciblés par le SDAGE, le cas échéant en concertation avec les CLE, les agences de l'eau (ou offices de l'eau) et les DREAL (ou DEAL) ont initié des études sur les volumes prélevables dans chacun de ces territoires déficitaires en eau.

Un ensemble d'outils, de méthodes, d'études sur la gestion quantitative de la ressource en eau sont mis à disposition sur le [centre de ressource](#) de l'AFB⁷ pour accompagner les CLE dans leurs missions. Ce recueil d'information et documents s'adresse à un large public dont les CLE, les gestionnaires des milieux aquatiques et les services de l'État.

- *Règles d'encadrement des « impacts cumulés significatifs »*

Il est par ailleurs important de rappeler que le règlement du SAGE est en mesure d'encadrer, lorsque les enjeux le justifient, « des opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets » (Article R.212-47, 2^oa)). Ces règles spécifiques sur l'utilisation de la ressource en eau permettent d'encadrer des opérations de prélèvements et de rejets, indépendamment de la notion de seuil figurant dans la nomenclature. Elles sont directement opposables aux tiers dès la publication du SAGE.

Le recours à cette possibilité doit être réservé à des situations particulières, localisées et précisément justifiées dans le PAGD du SAGE. Il est donc essentiel d'accompagner le SAGE d'une communication adaptée.

- *Encadrement des opérations relevant de la nomenclature IOTA et de la nomenclature ICPE*

Outre le cas particulier des « impacts cumulés significatifs », le règlement du SAGE peut également encadrer l'ensemble des opérations relevant de la nomenclature IOTA et de la nomenclature ICPE (Article R. 212-47 2^ob)). Si ces règles sont plutôt destinées à restaurer et préserver la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, elles peuvent également être édictées dans une optique générale de protection de la ressource, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

Projet de territoire pour la gestion de l'eau et SAGE



Les périmètres du SAGE et les périmètres à enjeu quantitatif de la ressource peuvent être différents et donner lieu à des modes de gestion et mesures spécifiques dans les périmètres à enjeu quantitatif. L'instruction du 7 mai 2019 sur les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) faisant suite au rapport de la cellule d'expertise pilotée par Pierre-Etienne Bisch clarifiera l'articulation entre les SAGE et les projets de territoire pour la gestion de l'eau en 2019.

Dans tous les cas, les mesures de gestion définies à l'échelle du projet de territoire doivent s'inscrire dans le cadre relatif à la gestion équilibrée de la ressource en eau fixé par le SAGE. Elles ont vocation à être inscrites dans le PAGD et/ou le règlement du SAGE pour bénéficier de leur portée juridique.

En présence d'un SAGE, la CLE étendue aux parties intéressées non membres de la CLE, constitue la base du comité de pilotage du PTGE. Dans le cas où un PTGE couvrirait plusieurs périmètres de

⁷ <https://professionnels.afbiodiversite.fr/node/37>

SAGE, une commission inter-SAGE constituera le comité de pilotage du PTGE. La CLE ou les CLE concernées émettent un avis conforme sur le PTGE avant son approbation par le préfet coordonnateur de bassin.

Le calendrier du SAGE est indépendant du calendrier du PTGE. Il est tout de même plus indiqué d'engager la démarche de PTGE en parallèle de l'élaboration ou de la révision du SAGE ; ainsi, les principes de gestion identifiés par le PTGE pourront immédiatement intégrer le volet « quantitatif » du PAGD et du règlement du SAGE. Une fois ces mesures de gestion intégrées au PAGD et règlement du SAGE, la CLE devient alors responsable du suivi de leur mise en œuvre. Si les calendriers ne le permettent pas, les liens avec le PAGD et le règlement du SAGE seront réalisés en temps voulu à la prochaine révision du SAGE.

En cas d'absence de CLE et de SAGE, la dynamique de concertation locale ainsi engagée doit contribuer à terme à l'élaboration d'un SAGE et à constitution d'une commission locale de l'eau.

Coordination inter-bassin, solidarité amont-aval

La bonne gestion quantitative des prélèvements en eau peut nécessiter la coordination de plusieurs SAGE selon les ressources en eau sollicitées (par exemple une nappe d'eau souterraine s'étendant sur un très grand territoire). Cette coordination doit permettre d'assurer une cohérence entre les objectifs et orientations entre les deux territoires notamment dans les relations amont/aval. Pour cela, il convient de privilégier l'émergence de commissions inter-SAGE, qui certes n'auront pas d'existence réglementaire, mais permettront le partage d'objectifs communs pour une bonne appropriation par les différents SAGE. L'Etat est le garant de la cohérence des différents SAGE entre eux, en lien avec le comité de bassin.

Organisme unique de gestion collective : répartition de la ressource entre irrigants

Les organismes de gestion collective, institués par l'article L.211-3 du code de l'environnement, sont destinés à répartir entre irrigants d'un périmètre hydrologique homogène, situé prioritairement en zone de répartition des eaux, une ressource en eau limitée, à l'issue d'une seule et unique procédure d'autorisation. Les OUGC peuvent définir des modalités de répartition des volumes pour l'irrigation notamment en matière de pratiques agricoles favorables à la qualité de l'eau et au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

Les SAGE comme outils d'adaptation au changement climatique



En vue de mieux prendre en compte l'effet du changement climatique sur la ressource et les usages, les SAGE doivent dans la mesure du possible intégrer les recommandations issues des plans et stratégies nationaux d'adaptation au changement climatique, ainsi que de leur déclinaison au niveau du bassin hydrographique et de la région.

Ces plans présentent l'avantage d'évaluer la vulnérabilité des territoires au changement climatique et de proposer des stratégies territoriales.

Si les connaissances ne peuvent pas toujours être précisées au niveau de chaque SAGE, il convient de rappeler que des actions peuvent tout de même être engagées pour réduire les pressions.

La CLE veillera à ce que le SAGE prenne en compte l'évolution spatiale et temporelle des différents usages de la ressource en eau sur le territoire, ainsi que l'impact du changement climatique sur ces usages.

Une attention toute particulière devra être portée à l'élaboration des différents scénarii du SAGE (tendanciels et autres) et à leur prise en compte de la donnée climatique.

Par ailleurs, une réévaluation régulière de l'offre et de la demande permettra d'adapter les objectifs, les dispositions et les règles du SAGE. La mise en place d'un suivi régulier au moyen d'indicateurs adaptés (intégré à un tableau de bord de SAGE⁸) facilitera cette réévaluation et la révision de l'état des lieux, des scénarii, de la stratégie et des objectifs des SAGE le cas échéant.

De manière générale, les objectifs de sobriété devront être privilégiés et traduits via la mise en œuvre de mesures concrètes pour réduire la dépendance à l'eau du territoire. A ce titre, le SAGE pourra vivement encourager à la mise en place de mesures dites « sans regrets » (mesures qui ont un bénéfice quel que soit l'effet du changement climatique). Le SAGE devra également veiller à éviter toute mal-adaptation qui augmenterait la vulnérabilité des usages et des milieux. Enfin, la prise en compte des incertitudes liées aux impacts du changement climatique à un niveau très local est essentielle ; néanmoins, elle ne saurait en rien entraver la mise en œuvre de mesures concrètes.

⁸ Chapitre n°12 au Guide méthodologique sur l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE : « Tableau de bord de SAGE. Appui à son élaboration et sa mise en œuvre »,

http://www.gesteau.fr/sites/default/files/20190115_chapitre_n12_tableau_debord_sage_version_finale.pdf

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

Chapitre 10 : Liste des principales décisions susceptibles de constituer des décisions administratives dans le domaine de l'eau

Liste des principales décisions susceptibles de constituer des décisions administratives dans le domaine de l'eau

- Autorisation ou déclaration d'installations, d'ouvrages, de travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature (article L. 214-2 du code de l'environnement),
- Titre valant autorisation ou déclaration au titre des articles L.214-1 et suivants du code de l'environnement, notamment les concessions hydrauliques et hydroélectriques délivrées au titre du livre V du code de l'énergie.
- Reconnaissance de droits anciens, perte de droits, abrogation de droits ou prescriptions pour la remise en eau ou en exploitation des installations ou d'ouvrages existants fondés en titre ou autorisés avant le 16 octobre 1919 pour une puissance hydroélectrique inférieure à 150 kW (articles L. 214-6 VI et R.214-18-1 du code de l'environnement).
- Autorisation, enregistrement ou déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (article L. 512-1, L.512-7 et L. 512-8 du code de l'environnement) ;
- Arrêté définissant les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (article L. 1321-2 du code de la santé) ;
- Arrêtés de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie (article L. 211-3 II -1° du code de l'environnement) ;
- Arrêté approuvant le programme régional d'actions nitrates (articles R. 211-80 à R. 211-85 du code de l'environnement) ;
- Arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones humides d'intérêt environnemental particulier, les aires d'alimentations des captages d'eau potable et les zones d'érosion (article L. 211-3 du code de l'environnement) ;
- Arrêté d'affectations temporaires de débits à certains usages (article L. 214-9 du code de l'environnement) ;
- Plans de préventions des risques naturels prévisibles tels que les inondations (article L. 562-1 du code de l'environnement) ;
- Déclaration d'intérêt général de l'étude, de l'exécution et de l'exploitation des travaux des



- collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes, visant l'aménagement et l'entretien de cours d'eau, l'approvisionnement en eau, la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, la défense contre les inondations, la dépollution, la protection des eaux souterraines ou la protection et la restauration des sites, écosystèmes et zones humides (article L. 211-7 du code de l'environnement) ;
- Autorisation ou déclaration de rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (article R. 214-3 5° du code de l'environnement modifié par décret n°2007-1557 du 2 novembre 2007) ;
 - Prélèvement faisant l'objet d'une autorisation unique pluriannuelle (article R. 214-31-1 du code de l'environnement)
 - Arrêtés de concessions du domaine public fluvial et du domaine public maritime (articles R.2124-57 et L.2124-3 du code de la propriété des personnes publiques)
 - Autorisation d'occupation temporaire du domaine public fluvial et du domaine public maritime (article L.2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques) ;
 - Arrêté portant règlement de police de la zone de mouillage et d'équipements légers (articles L.2124-5 et R.2124-52 du code général de la propriété des personnes publiques)
 - Délimitation par les collectivités territoriales des zones d'assainissement collectif, des zones relevant de l'assainissement non collectif, des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, des zones où il est nécessaire de prévoir des installations spécifiques de protection du milieu naturel (article L. 2224-10 du CGCT) ;
 - Arrêté approuvant les schémas communaux de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution (article L. 2224-7-1 du CGCT)
 - Dispositions prises pour assurer le libre cours des eaux dans les cours d'eau non domaniaux (article L. 215-7 du code de l'environnement) ;
 - Autorisation de rejets dans les réseaux de collecte d'eaux usées tels que :
 - les rejets d'eaux usées résultant d'utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique (article L. 1331-7-1 du code de la santé publique),
 - les rejets d'eaux usées autres que domestiques (article L. 1331-10 du code de la santé publique),
 - les rejets d'eaux de source ou des eaux souterraines, y compris lorsqu'elles ont été utilisées dans des installations de traitement thermique ou des installations de climatisation (alinéas 4 et 6 de l'article R. 1331-2 du code de la santé publique),
 - les rejets d'eaux de vidange des bassins de natation (alinéas 5 et 6 de l'article R. 1331-2 du code de la santé publique) »
 - Les règlements de service d'eau et d'assainissement (article L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales)
 - Programmes et décisions d'aides financières dans le domaine de l'eau (articles L.213-9-1 et

Liste des décisions considérées par le juge administratif comme des décisions dans le domaine de l'eau

- Autorisation au titre de la loi sur l'eau, par exemple :

- > installation d'une centrale photovoltaïque autorisée à rejeter les eaux pluviales (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 27 Avril 2017, n°16BX00707*),
- > autorisation en vue de l'aménagement d'une section de route nationale impliquant la réalisation de remblais en zones humides (*Cour administrative d'appel de Lyon, 20 Juin 2017, n°15LY01174*),
- > autorisation d'aménager et d'exploiter une plate-forme aéroportuaire et d'aménager une voie communale (*Cour administrative d'appel de Nantes, 14 Novembre 2016, n°15NT02883 et n°15NT02858*),
- > construction d'immeubles dans une zone d'aléa et de risque inondation très fort en zone rouge du PPRI (*Cour administrative d'appel de Marseille, 20 Octobre 2016, n°14MA00818*),
- > travaux de déviation d'une route départementale (*Cour administrative d'appel de Nancy, 18 Février 2016, N° 15NC00558 et n°15NC00560*),
- > aménagement d'un domaine skiable dans le cadre d'un programme d'aménagement d'une station touristique de montagne (*Cour administrative d'appel de Marseille, 13 Octobre 2015, n°13MA05167*),
- > autorisation d'aménager un parc de loisir et de vacances dans une forêt alluviale (*Conseil d'Etat, 18 Juin 2015, n°386971*),
- > création de plan d'eau en lit mineur d'un cours d'eau (*Cour administrative d'appel de Lyon, 10 Mars 2015, n°13LY03140*),
- > autorisation ou refus d'autorisation d'exploitation d'une centrale hydroélectrique (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 29 Avril 2014, n°13BX00504, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 Avril 2014, n°13BX00474*),
- > autorisation de réaliser des travaux d'aménagement d'une route nationale nécessitant un remblai sur le lit majeur d'un cours d'eau (*Cour administrative d'appel de Nancy, 13 Février 2014, n°13NC00070*),
- > autorisation de réaliser des travaux d'aménagement d'une base d'eaux vives (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 9 Avril 2013, n°10BX00624*),
- > autorisation de réaliser des retenues de substitution et de prélèvement en eaux superficielles et souterraines permettant de reporter les prélèvements aux fins d'irrigation (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 Mars 2013, n°10BX00273*),
- > autorisation de réaliser, aménager et entretenir un golf (*Cour administrative d'appel de Nantes, 8 Octobre 2010, n°09NT01117*),
- > travaux de dérivation d'un ruisseau avant le dépôt d'une demande d'autorisation en vue de la création d'un plan d'eau (*Cour administrative d'appel de Lyon, 27 Avril 2010, n°08LY00099*),
- > refus d'autorisation pour la création d'un plan d'eau (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 Mars 2010, n°09BX01385*),
- > refus d'autorisation pour la réalisation de travaux d'aménagement hydraulique de rectification du lit d'un cours d'eau (*Cour administrative d'appel de Lyon, 8 Juillet 2008, n°06LY02394*),
- > autorisation d'exploiter des forages d'eau pratiqués dans la nappe phréatique des grès vosgiens (*Cour administrative d'appel de Nancy, 19 Novembre 2007, n°07NC00106*),
- > autorisation d'étendre une installation portuaire existante (*Cour administrative d'appel de Nantes, 4 Mai 2006, n°00NT02032*).

- Déclaration au titre de la loi sur l'eau, par exemple :

> déclaration en vue de la construction d'une station de traitement des eaux usées (*Cour administrative d'appel de Lyon, 25 Septembre 2012, n°11LY02847*),
> déclaration en vue de l'aménagement d'un plan d'eau (*Cour administrative d'appel de Nantes, 14 Mai 2012, n°10NT02042*).

- Récépissé permettant au pétitionnaire de poursuivre l'exploitation de son forage notamment pour la réalisation d'un prélèvement d'eau, projet ne relevant à la date de sa création d'aucun régime d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau (*Cour administrative d'appel de Nantes, 16 Novembre 2012, n°11NT00221*).

- Autorisation d'occupation temporaire du domaine public fluvial (*Cour administrative d'appel de Nantes, 13 Février 2017, n°15NT02844*).

- Arrêtés pris dans le cadre des zones d'alerte « sécheresse » en application des articles R. 211-66 à R. 211-70 du code de l'environnement, par exemple :

> arrêté cadre définissant quatorze bassins hydrographiques à l'intérieur desquels sont susceptibles d'être prises des mesures de suspension ou de limitation provisoire des usages de l'eau et établissant les plans d'alerte par bassin hydrographique (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 Octobre 2016, n°14BX01658*),

> arrêté définissant les zones d'alerte et les mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau et arrêté limitant provisoirement les usages de l'eau dans le département (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 21 Juillet 2015, n°13BX02286*),

> arrêté fixant des seuils en cas de sécheresse dans le département ainsi que les mesures coordonnées de surveillance, de limitations ou d'interdictions provisoires des usages de l'eau et arrêté prévoyant des restrictions progressives d'activité concernant notamment les activités nautiques (*Cour administrative d'appel de Douai, 11 Juin 2015, n°14DA00258*).

- Programme d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (*Cour administrative d'appel de Nantes, 29 Décembre 2014, n°13NT01552*).

- Déclaration d'utilité publique (DUP), par exemple :

> DUP pour la mise en place d'une plate-forme de remblai autorisée dans le cadre d'une zone d'activités en partie située en secteur d'expansion des crues d'une rivière (*Cour administrative d'appel de Lyon, 25 Septembre 2007, n°05LY00953*),

> DUP pour la dérivation d'eaux souterraines de captages ainsi que la création de périmètres de protection accompagnée d'une autorisation de la commune à utiliser l'eau prélevée à des fins de consommation humaine (*Cour administrative d'appel de Lyon, 4 Juillet 2013, n°12LY01074*).

- Arrêté de composition d'une commission locale de l'eau (*Cour administrative d'appel de Nancy, 3 octobre 2002, n°98NC00432*).

- Autorisation d'exploitation pour des gisements aurifères alluvionnaires (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 24 Janvier 2012, n°10BX00243*).

- Concession d'énergie hydraulique, par exemple pour un barrage au fil de l'eau d'une hauteur maximum de 3,80 mètres, nécessitant une retenue d'eau limitée de 14 000 m³, destinée à alimenter une prise d'eau (*Cour administrative d'appel de Lyon, 9 Novembre 2010, n°09LY00424*).

- Autorisation d'exploitation d'une centrale hydraulique délivrée en application de la loi du 16

octobre 1919 (*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 29 Novembre 2010, n°09BX02369*).

- Arrêté déclarant un projet comme projet d'intérêt général, par exemple, arrêté déclarant comme projet d'intérêt général (PIG) un projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondations de cours d'eau (*Cour administrative d'appel de Lyon, 3 Mai 2005, n°99LY01983*).

Chapitre 11 : L'articulation de la nouvelle génération de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI)

Contexte

La mise en œuvre des directives cadre sur l'eau et inondation repose sur des schémas comparables et se doit de faire naître des synergies.

Ainsi, les orientations du SDAGE concernant la prévention des inondations sont intégrées au plan de gestion des risques inondation (PGRI), rédigé sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin (PCB), par la DREAL de bassin, en association avec les parties prenantes (commission inondation de bassin, comité de bassin, collectivités, associations, etc.). Le PGRI est également compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les SDAGE.

S'agissant des inondations, il est à noter que la stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI) approuvée par arrêté interministériel (Écologie, Intérieur, Agriculture et Logement) du 7 octobre 2014 est le cadre commun à l'ensemble des procédures en matière de gestion des inondations.

Comme les SAGE déclinent le SDAGE, les objectifs du PGRI sont déclinés au sein des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) sur les territoires à risque important d'inondation (TRI). Ces SLGRI fixent les objectifs de réduction des conséquences dommageables pour chaque TRI. La stratégie locale est un document de planification locale à dimension « stratégique ». Le document est porté par une structure locale (syndicat mixte de bassin versant, EPCI) et est arrêtée par le(s) préfet(s) de département concernés. Son périmètre minimal est celui du TRI. Mais souvent son périmètre est élargi à un territoire plus large que le TRI, comme le bassin versant ou le territoire hydrographique cohérent, afin notamment de prendre en compte les dynamiques de gestion locales déjà engagées.

SAGE et SLGRI doivent être compatibles avec les objectifs du SDAGE et du PGRI correspondant. La notion de compatibilité, au sens juridique, doit être comprise comme "ne pas aller à l'encontre de".

En outre, de nombreux territoires ont mis en place un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), qui peuvent être comparés à ce qu'apportent les contrats de rivière aux SAGE. Le PAPI, lorsqu'il existe sur un TRI, constitue l'outil opérationnel privilégié de mise en œuvre de la stratégie locale du TRI via un programme d'actions définissant une liste d'actions précises à mener, leur maître d'ouvrage ainsi que leur calendrier et leur plan de financement.

Les PAPI et les contrats de rivière doivent être compatibles avec les dispositions de leur PGRI et de leur SLGRI ainsi qu'avec les objectifs et orientations des SDAGE et SAGE.

En l'absence de délai fixé par la loi, la mise en compatibilité des programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau (SAGE, contrat de rivière, SLGRI, PAPI, etc.) avec le PGRI devra être faite dans un délai raisonnable.

Les SAGE et les SLGRI peuvent fixer des objectifs en matière de gouvernance face à des manques constatés et partagés et participent au déploiement de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations par leur caractère collaboratif et concerté. Ils favorisent la mobilisation, le dialogue et le positionnement des différents acteurs et notamment des maîtrises d'ouvrages. L'élaboration des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) nécessite une attention particulière sur leur cohérence avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Chacune des deux démarches (SLGRI et SAGE) développe des stratégies d'intervention en faveur de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Leur articulation est d'autant plus nécessaire lorsqu'elles partagent un périmètre similaire et dans le cadre du déploiement de la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatique et de prévention des inondations (Gemapi).

En conséquence, la SLGRI et le SAGE pourront avoir un volet commun relatif à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau à l'instar du volet commun entre le PGRI et le SDAGE.

Enjeux

Il apparaît nécessaire de préciser le contenu attendu du volet inondation de la nouvelle génération de SAGE au regard du contenu des stratégies locales (R. 566-16 du code de l'environnement). Le SAGE décline à l'échelle d'un bassin versant le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques (L. 211-1 du code de l'environnement). Dans cette perspective, le SAGE peut être amené à établir des orientations ou des règles visant à assurer la compatibilité entre le fonctionnement des hydrosystèmes et les infrastructures de gestion des crues. En effet, les aménagements réalisés au titre de la prévention des inondations peuvent parfois impacter le fonctionnement hydrologique du bassin versant, notamment les ouvrages transversaux pouvant perturber la continuité piscicole et sédimentaire, les ouvrages de protection rapprochée pouvant perturber le fonctionnement hydromorphologique du cours d'eau... Le SAGE peut ainsi définir les orientations, priorités, zonages et dispositions à même d'éviter les perturbations du fonctionnement écologique des milieux aquatiques par ces aménagements, ou de les minimiser voire de les compenser.

De la même manière, un entretien adapté du cours d'eau diminue les risques d'inondation en évitant par exemple la création d'embâcles. Les SLGRI peuvent définir les objectifs et dispositions à même d'assurer la diminution du risque d'inondation par les mesures de gestion des milieux aquatiques et d'hydraulique douce. Les SLGRI ont vocation à être déclinées en programme d'actions opérationnel à travers l'outil PAPI.

L'articulation SAGE/SLGRI doit participer au changement de regard sur la gestion des cours d'eau et des inondations. Les commissions locales de l'eau (CLE) se sont largement emparées des problématiques associées à la gestion du risque inondation dès la première génération de SAGE tandis que les structures porteuses de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) se sont engagées depuis plusieurs années dans une note d'analyse environnementale de leur programme avant toute labellisation. Les débats en CLE permettent de valoriser l'intérêt des approches intégrées de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (ralentissement dynamique, gestion de la ripisylve et des atterrissements, restauration de la continuité écologique et de l'équilibre sédimentaire...) et les structures porteuses de PAPI proposent de plus en plus des actions de gestion des inondations plus douces et mieux intégrées.

Ces intégrations ont contribué à une démarche de bassin versant plus solidaire de l'amont à l'aval, mais également entre milieu urbain et milieu rural, avec la prise de conscience de la part des communes de tête de bassin du rôle qu'elles ont à jouer dans la gestion dynamique du cours d'eau à l'échelle du bassin versant (zones humides et contribution à l'écrêtement des crues, prise en compte de l'aggravation du ruissellement par l'urbanisation, ouvrages et aménagement en faveur du ralentissement dynamique...).

L'adoption en 2007 de la directive inondation (2007/60/CE) a permis de renforcer la nécessaire cohérence entre la politique de gestion de l'eau et de gestion des risques d'inondations. La mise en œuvre de la directive inondation et de la GEMAPI permet d'élargir la gouvernance des inondations au-delà des seuls acteurs de l'eau pour mobiliser les collectivités compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement et de ne plus réfléchir à l'échelle du seul bassin versant mais également à l'échelle du bassin de risque et de l'unité urbaine.

Objectif

La démarche de la stratégie locale (SLGRI) pour la gestion des risques d'inondations peut être rapprochée de celle du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour la gestion des milieux aquatiques. Les deux outils doivent être compatibles avec les objectifs et dispositions de leur PGRI et avec les objectifs et orientations de leur SDAGE.

Le PGRI et le SDAGE disposent d'un volet commun concernant « la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » (L566-7 CE), c'est-à-dire la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

De façon symétrique, le SAGE a vocation à alimenter les objectifs et dispositions de la SLGRI relatifs à la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques (article L. 211-1 du code de l'environnement).

Contenu « inondation » des SAGE

La DEB et la DGPR s'accordent sur les éléments explicités ci-dessous.

Au niveau local, c'est désormais la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) élaborée sur un territoire à risque important d'inondation (TRI) qui a vocation à être le document stratégique de référence. Les champs d'intervention de la SLGRI concernent notamment l'organisation de la gouvernance, la gestion des systèmes d'endiguement, la rétention des eaux de crues par des aménagements et des servitudes, la préservation durable des conditions de référence prises pour définir les niveaux de protection des systèmes d'endiguement (en lien avec les demandes d'autorisation de systèmes d'endiguements), les priorités d'entretien des cours d'eau pour prévenir la formation d'embâcles, les systèmes anthropiques de ressuyage des eaux de crues, la prévision locale des crues, l'amélioration de la connaissance des aléas, l'intégration des actes de prévention des risques d'inondation dans l'aménagement, la stratégie en matière de réduction de la vulnérabilité aux risques d'inondation (culture du risque, adaptation du bâti...).

Les principaux outils à la disposition du SAGE sont l'identification des zones d'expansion des crues (ZEC) et la préservation des conditions naturelles d'écoulement (expansion/ressuyage), la préservation d'espaces de mobilité des cours d'eau (et prévenir l'implantation d'enrochement...), l'encadrement des pratiques d'entretien des cours d'eau et les précautions particulières vis-à-vis des milieux aquatiques pour cadrer les déclarations d'intérêt général et dossier loi sur l'eau en la matière, projets de renaturation de cours d'eau et de restauration physique...

Concrètement, les thématiques suivantes doivent être traitées dans la seule SLGRI :

Guide méthodologique relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE – Ministère de la Transition écologique et solidaire

- l'intégration des actions de prévention des risques dans l'aménagement du territoire et la réduction de la vulnérabilité des biens exposés,
- la préparation et la gestion de la crise,
- la prévision des inondations et l'alerte.

En revanche, le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) comporte des secteurs identifiés ou des zonages délimités concernant le fonctionnement des cours d'eau. SLGRI et SAGE doivent particulièrement s'accorder sur les dispositifs de gestion concernant :

- les zones d'expansion de crue ;
- les espaces de mobilité/liberté des cours d'eau ;
- les zones de ruissellement ;
- la préservation de l'équilibre sédimentaire ;
- l'entretien de la ripisylve et des atterrissements et la gestion des embâcles ;
- les mesures d'encadrement et de compensation concernant les aménagements lourds et les travaux de protection contre les crues ;
- les enjeux de gestion des ouvrages de protection (remblais, digues, barrages) au regard des objectifs de préservation/restauration des fonctionnalités du cours d'eau.
- Une CLE peut souhaiter développer une approche globale de la gestion des risques d'inondation. A l'image du volet commun entre les SDAGE et les PGRI, le volet inondation du SAGE pourra alors préfigurer le contenu de la SLGRI lors de sa potentielle révision ou vice-versa (en fonction de l'avancement des documents). Le SAGE pourra avoir un volet commun avec la SLGRI sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Ainsi, la SLGRI pourra alimenter par son diagnostic et ses objectifs l'élaboration ou la révision des SAGE concernés.

En matière de prévention, il est recommandé que le SAGE et la SLGRI s'accordent sur un certain nombre d'actions dont celles en matière d'information préventive et de développement de la conscience du risque, ainsi que d'amélioration de la connaissance des risques.

SAGE et mise en œuvre des SLGRI

La DEB et la DGPR s'accordent sur le fait que les services compétents veilleront à associer les CLE compétentes sur tout ou partie du périmètre de la SLGRI comme parties prenantes au même titre que les collectivités territoriales en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou que les EPAGE et EPTB du bassin.

Articulation entre les contrats de rivières et les PAPI

La DEB et la DGPR s'accordent sur les éléments explicités ci-dessous.

Le PAPI est l'outil privilégié de mise en œuvre des SLGRI comme peuvent l'être dans une certaine mesure les contrats de milieux (contrat de rivière, de lac, de nappe, de baie, etc.) pour les SAGE.

Le PAPI complète le volet inondation d'un contrat de milieu. Ainsi les actions prévues par le PAPI ont vocation à être rappelées dans le contrat de rivière même si chaque démarche conserve ses propres exigences de labellisation et doit respecter ses propres critères d'éligibilité financière. Il faut veiller à la bonne articulation et à la pleine cohérence de ces deux documents.

Chapitre 12 : L'articulation des SAGE avec les plans d'action pour les milieux marins

Contexte général

En application du IX de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, le SDAGE est compatible ou rendu compatible, lors de sa mise à jour périodique prévue au IV de l'article L. 212-2, avec les objectifs environnementaux définis par le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) prévu aux articles L. 219-9 à L. 219-18.

Réciproquement, le PAMM comprend des objectifs environnementaux et des indicateurs associés en vue de parvenir au bon état écologique, qui sont compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE (article L.219-9 du code de l'environnement).

Co-construits grâce à la participation croisée des services concernés aux travaux intéressant l'élaboration des PAMM (mettant en œuvre la DCSMM) et des SDAGE (mettant en œuvre la DCE), ces plans de gestion présentent des orientations, dispositions et programmes de mesures pour les SDAGE, et des objectifs environnementaux et des programmes de mesures pour les PAMM, élaborés de manière articulée pour répondre à des problématiques communes. Pour répondre à cette nécessaire articulation, la France a défini par instruction du gouvernement du 17 février 2014, les modalités de celles-ci entre ces deux directives. L'articulation entre les dispositions et orientations des SDAGE et les objectifs environnementaux opérationnels des PAMM associés à leurs programmes de mesures est présentée pour chaque descripteur. Elle figure aux tableaux de correspondance annexés au SDAGE et au programme de mesures du PAMM.

Le SAGE, par son opposabilité aux décisions prises dans le domaine de l'eau, voire directement aux tiers par son règlement, est un outil qui peut renforcer le SDAGE ou répondre à des enjeux spécifiques locaux. Par son action positive sur la qualité des cours d'eaux, il agit au minimum de manière indirecte sur le milieu marin. Il peut même le viser plus directement, par exemple en mobilisant les acteurs du littoral, comme les gestionnaires de ports, en visant spécifiquement les pollutions bactériologiques affectant les plages ou la conchyliculture, ou en protégeant des zones humides marines. Il peut également traiter de sujets tels que la préservation des zones littorales non artificialisées, l'organisation des usages en mer, la gestion du trait de côte, les migrateurs amphihalins, la restauration physique des lagunes... autant de sujets qui contribuent au bon état des milieux marins.

Les SAGE étant compatibles avec les SDAGE, eux-même compatibles avec les objectifs environnementaux des PAMM, une articulation indirecte entre SAGE et PAMM en découle. Dans ce contexte les SAGE peuvent, au-delà de leur compatibilité avec les SDAGE, contribuer à la mise en œuvre des programmes de mesures au titre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), adoptés le 8 avril 2016, en ce qui concerne en particulier les SAGE littoraux mais également la réduction des flux de polluants contribuant à l'eutrophisation marine ou la réduction des déchets solides en milieu aquatiques pour l'ensemble des SAGE.

C'est à ce titre que le conseil maritime de façade est consulté sur le projet de SAGE littoral, étant entendu que les objectifs environnementaux des PAMM relatifs aux pollutions telluriques se

traduisent en dispositions dans les SDAGE, notamment sur les déchets solides en milieux aquatiques, et que la compatibilité SAGE-SDAGE assure de ce fait la cohérence entre SAGE et PAMM.

Comment un SAGE peut-il contribuer à l'atteinte des objectifs environnementaux des PAMM ?

Au-delà de sa compatibilité avec le SDAGE, le SAGE peut contribuer à la mise en œuvre de différentes mesures des programmes de mesures au titre de la DCSMM entrant en particulier dans le champ général de la réduction des déchets solides en milieu aquatique, de l'interface terre-mer ou de l'aménagement local. Différentes mesures nationales, communes aux programmes de mesure des 4 sous-régions marines sont notamment concernées, en particulier :

- en ce qui concerne la réduction des déchets solides en milieu aquatique :

- M016-NAT1b : Agir sur les voies de transfert des déchets solides depuis les bassins versants vers le milieu marin.

- en ce qui concerne l'interface terre-mer :

- M013-NAT2 procéder au recensement des aires de carénage des ports de plaisance, inciter à la délimitation et à la mutualisation des aires de carénage et favoriser la suppression des rejets de contaminants à la mer,
- M014-NAT2 : Promouvoir des méthodes de dragage et de clapage les moins impactantes sur le milieu (intensité, engins utilisés),
- M020-NAT1b : Identifier et promouvoir les dispositifs les plus pertinents pour limiter le transfert de macro-déchets lors des opérations d'immersion des sédiments de dragage
- M017-NAT1b : Améliorer la prévention et la gestion des déchets (déchets d'exploitation des navires, macro-déchets récupérés par les pêcheurs) dans les ports de pêche, de plaisance et de commerce.

- en ce qui concerne l'aménagement local :

- M022-NAT2 : Publier un guide national d'élaboration et de mise en œuvre des chapitres individualisés des SCOT valant schémas de mise en valeur de la mer.
- Par les actions de communication, sensibilisation et formation, notamment des élus, qu'il porte.

Chacune de ces mesures nationales fait l'objet d'une fiche descriptive dans le volet opérationnel du programme de mesures disponible sur le site de la DIRM⁹.

Le SAGE peut également contribuer à la mise en œuvre de certaines mesures spécifiques à certaines sous-régions marines, également décrites dans ce volet opérationnel (respectivement mesures 3, 7 et 26 spécifiques aux PAMM des sous régions Golfe de Gascogne-Mers celtiques, Manche-Mer du Nord et Méditerranée occidentale).

⁹ Ces programmes de mesures et la délimitation des sous-régions marines auxquelles ils s'appliquent sont disponibles :
en ce qui concerne la sous-région Manche – mer du Nord, sur : <http://www.dirm-memn.developpement-durable.gouv.fr/programme-de-mesures-de-la-sous-region-marine-a826.html>
en ce qui concerne les sous-régions Mers celtiques et golfe de Gascogne, sur : <http://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/programmes-de-mesures-a636.html> ou sur : <http://www.dirm.sud-atlantique.developpement-durable.gouv.fr/programme-de-mesures-r477.html>
en ce qui concerne la sous-région Méditerranée occidentale, sur : <http://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/programme-de-mesures-r161.html>

Si la portée juridique du SAGE, notamment concernant les autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau et les documents d'urbanisme, est un moyen évident de contribuer à ces objectifs, il ne faut pas non plus négliger les aspects liés à la gouvernance. En effet, la commission locale de l'eau (CLE) est une instance d'animation et de concertation d'un territoire, permettant de donner une grille de lecture environnementale à l'aménagement de ce territoire. Elle permet au territoire de mettre en débat des problématiques posées par les activités et les aménagements générant des pressions sur les milieux, afin d'y concevoir des solutions tournées vers l'action.

Et à l'inverse ?

Pour faciliter ces mises en synergies entre milieux aquatiques et milieux marin, la CLE peut solliciter les secrétariats techniques des PAMM pour le leur présenter.

Le SAGE peut en effet aussi se nourrir des données disponibles dans l'évaluation initiale, utiliser les résultats du programme de surveillance, identifier les enjeux et les actions à conduire grâce aux objectifs environnementaux et aux programmes de mesures.

Une question amont de délimitation du périmètre des SAGE littoraux et de composition de leurs CLE

Le X de l'article L. 212-1 prévoit que le SDAGE puisse identifier notamment les eaux maritimes pour lesquelles un SAGE est nécessaire, sous-tendant que le SAGE peut-être vu comme un outil ayant pour objectif l'atteinte du bon état des eaux côtières, y compris pour l'état chimique (jusqu'au 12 milles). L'intégration de ces eaux dans le périmètre des SAGE est ainsi à encourager.

Concernant les limites « latérales », une perpendiculaire peut être tracée depuis la limite du bassin versant terrestre. La coordination des SAGE concernés par une même masse d'eau côtière sera à rechercher.

Enfin, comme cela est indiqué dans *le chapitre 4*, il importe que chacun des trois collèges de la CLE comprenne au moins un représentant des acteurs des milieux littoraux et marins.

cf chapitre 4



Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Livre II : Guide détaillé sur la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de la politique SAGE

Mise à jour en cours – à paraître au 1^{er} semestre 2020



Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Livre III : Foire aux questions (FAQ) sur la procédure d'élaboration et de mise en œuvre du SAGE

(à paraître au 2^e semestre 2019)