



**DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL)
des Pays de la LOIRE**

**Réalisation d'un Guide juridique pour la rédaction des
SAGE
(Identification et contenu des thèmes)**

RAPPORT DEFINITIF

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

De manière générale, la mission de réalisation d'un Guide juridique pour la rédaction des SAGE vise à fournir aux CLE destinataires du document, un appui juridique à la rédaction de leurs SAGE notamment du PAGD et du règlement de SAGE.

Le Guide juridique tout en identifiant un certain nombre d'écueils juridiques devra permettre d'assurer la parfaite conformité juridique des SAGE aux dispositions applicables à la procédure d'élaboration du SAGE, notamment au regard des articles L. 212-3 et suivants du Code de l'environnement tels que modifiés par la loi du 31 décembre 2006 dite « LEMA », ainsi que les articles R. 212-26 et suivants du Code de l'environnement tels qu'issus du décret du 10 août 2007.

Par ailleurs, le Guide devra permettre de garantir une pleine effectivité des dispositions du SAGE notamment au regard de :

- L'opposabilité du règlement à toute demande d'autorisation ou de déclaration concernant un projet de réalisation d'une installation, d'un ouvrage, de travaux ou d'une activité dans le domaine de l'eau ;
- L'exigence de compatibilité des SAGE, des SCOT et des PLU avec le SAGE ;
- L'articulation des obligations de la loi sur l'eau et les dispositions du SAGE avec les autorisations et les déclarations des IOTA délivrées au titre de la loi sur l'eau, les autorisations et les déclarations des ICPE et les autorisations d'urbanisme.

Le présent document n'a pas pour objet de présenter une première version du Guide juridique pour la rédaction des SAGE.

Il constitue avant tout **un document de travail permettant de définir le périmètre du Guide en développant les différents thèmes susceptibles d'être abordés dans ce dernier.**

Par ailleurs, le présent rapport, dans sa version définitive, est complété au regard des échanges ayant eu lieu au cours de la réunion du 2 décembre dernier et des observations des participants.

PRESENTATION DES THEMES DU GUIDE

Le présent document se fonde sur les thèmes et questionnements à aborder dans le Guide juridique tels qu'identifiés par la DREAL et complétés par la société DROIT PUBLIC CONSULTANTS.

En effet, un certain nombre de sujets constituent des écueils juridiques nécessitant pour les auteurs des SAGE un éclairage tant sur le sens de la règle, que sur les possibilités offertes par les textes, afin de garantir une sécurité juridique du contenu du document.

Les besoins exprimés de la DREAL portent sur les thématiques suivantes.

1 - Le contenu du PAGD et du règlement :

Sur ce point, il s'agira de :

- Rappeler la réglementation applicable, notamment les dispositions législatives et réglementaires du Code de l'environnement définissant le contenu du PAGD et du règlement.
- Identifier les rubriques du PAGD et du règlement facultatives et obligatoires ;
- Souligner le lien entre le PAGD et le règlement et les moyens de démontrer que ce lien existe ; sur ce point un exemple de complémentarité sera donné ;
- Déterminer les points clés de la rédaction du SAGE pour garantir la sécurité juridique du document ; par exemple savoir distinguer les règles relevant du PAGD et celles relevant du règlement, éviter les contradictions entre le PAGD et le règlement ;

2 – La portée juridique du SAGE :

La portée juridique du SAGE est un des aspects essentiels de la réforme des SAGE effectuée par la LEMA. Le Guide juridique apportera un éclairage particulier sur cette portée juridique que ce soit pour le PAGD ou pour le règlement.

Ce thème comportera les points suivants :

- Définition de la notion d'opposabilité aux tiers et précision quant à l'effet direct ou indirect de la règle (distinction entre le PAGD et le règlement basée sur des exemples concrets : point spécifique sur l'effet direct des dispositions du règlement sur les autorisations et les déclarations des IOTA et ICPE) ;
- Distinction entre les notions de compatibilité et de conformité : illustration par des cas jurisprudentiels issus de l'ancien régime des SAGE ou des SDAGE ou encore tirés des documents d'urbanisme tels que les SCOT et les PLU ;
- Situation du SAGE par rapport à d'autres documents en termes de compatibilité ou de conformité (précision sur la notion de « décision prise dans le domaine de l'eau » et ses conséquences) ;
- Précision sur la notion de compatibilité des documents d'urbanisme avec les SAGE (SCOT, PLU, cartes communales) et incidence sur la rédaction des dispositions du SAGE destinées à s'appliquer à ces documents : il s'agira de préciser ce qu'il est possible d'écrire notamment au regard du champ de compétence de la CLE et celui des auteurs des SAGE ; illustration du propos par des exemples concrets de rédaction ;
- Identification des sanctions attachées au non respect des règles du SAGE : possibilités de recours par un tiers, la possibilité de soulever l'exception d'illégalité, les sanctions pénales directement attachées à certaines règles du règlement.

3 – Les modalités de protection des zones humides :

La protection des zones humides est au cœur des préoccupations des auteurs de la LEMA. S'agissant des SAGE, le législateur a mis en place tout un arsenal de dispositions de nature à renforcer la protection de ces zones.

Il apparaît donc essentiel de consacrer une partie spécifique du Guide aux zones humides en abordant les problématiques suivantes :

- Identification du contenu obligatoire des SAGE notamment au regard de la réglementation relative aux zones humides et les difficultés liées à l'efficacité des règles du SAGE édictées en la matière (le SAGE peut-il prescrire l'inventaire des zones humides auprès des collectivités territoriales ?) ;
- Articulation du SAGE et des arrêtés préfectoraux en matière de zones humides, d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) au regard des dispositions du Code de l'environnement qui prévoient que le PAGD « identifie » et que le préfet « délimite » ;

- Détermination des obligations du préfet dès lors qu'un SAGE approuvé comporte une identification de ZHIEP et de ZSGE, notamment au regard d'une situation de compétence liée en ce qui concerne l'établissement de servitude d'utilité publique sur ces zones ;
- Analyse de la distinction entre les ZHIEP et les ZSGE au regard de leur définition, de leur régime, notamment par rapport à la possibilité d'instaurer un régime de servitude d'utilité publique.

4 - Le champ de compétence des auteurs des SAGE et leur situation par rapport aux autres réglementations.

Si le SAGE dispose d'une portée juridique sur un certain nombre de documents et actes administratifs, ses auteurs ne sauraient empiéter sur le champ de compétence d'autres autorités administratives intervenant dans le domaine de l'eau.

Ainsi, le SAGE ne saurait déroger à une réglementation en vigueur ou la remettre en question. Il ne saurait davantage exiger des pièces supplémentaires dans le cadre des demandes d'autorisation ou des déclarations au titre la loi sur l'eau ou la législation sur les ICPE.

Il apparaît essentiel de préciser les limites des compétences des auteurs des SAGE notamment à l'aide d'illustration par des cas concrets dans lesquels le SAGE excède ses pouvoirs, ainsi que sur les risques juridiques de telles dispositions.

LE CONTEXTE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DES SAGE

L'origine communautaire de la législation sur l'eau :

La directive communautaire n° 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 (dite « DCE ») établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau prévoit un objectif général d'**atteinte du bon état** de toutes les **masses d'eau** : cours d'eau, lacs, eaux côtières, eaux souterraines d'ici à **2015**

La DCE, transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, confirme et renforce les principes de gestion de l'eau en France définis antérieurement par les lois n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et n° 92-3 du 3 janvier 1992.

Elle est notamment appliquée en France à travers les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) récemment révisés pour prendre en compte les exigences de cette directive, à travers les programmes de mesures qui accompagneront désormais les SDAGE, et enfin à travers les SAGE qui doivent être compatibles avec les SDAGE.

Les textes de droit interne applicables aux SAGE

Créés par la loi du 3 janvier 1992, les SAGE ont fait l'objet d'une réforme importante, notamment quant à leur portée juridique, par la **loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA »)**.

Cette loi a inséré un nouvel article L.212-5-1 dans le Code de l'environnement qui précise que le SAGE doit comporter un plan d'aménagement et de gestion durable (ci-après dénommé PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques définissant les conditions de réalisation des objectifs mentionnés dans le SDAGE, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma, ainsi qu'un règlement.

Ainsi, la principale nouveauté apportée par la LEMA réside dans l'introduction d'un PAGD et d'un règlement dans les SAGE.

Les dispositions de la LEMA relatives aux SAGE ont fait l'objet d'un **décret d'application n° 2007-1213 en date du 10 août 2007** lequel a notamment précisé le contenu du règlement.

Ces textes sont codifiés aux **articles L. 212-3 à L. 212-11 et R. 212-26 à R. 212-48 du Code de l'environnement.**

L'ensemble des ces dispositions législatives et réglementaires a fait l'objet d'une **circulaire** du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (**MEEDDAT**) **en date du 21 avril 2008 relative aux SAGE.**

Une **circulaire interministérielle du 30 mai 2008** est, quant à elle, venue préciser le régime de certaines **zones à contraintes environnementales** telles que les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), les zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE), les zones d'érosion diffuse et les aires d'alimentation de captage en eau potable d'une importance particulière

Ce qu'il faut savoir :

Les circulaires n'ont pas de valeur juridique contrairement aux lois et aux règlements (décrets, arrêtés) qui revêtent une portée juridique obligatoire. Elles donnent une interprétation de la loi et sont considérées comme une doctrine administrative.

Les zones humides font l'objet d'un **arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides** en application des articles L ; L. 214-7-1 et R. 211-108 du Code de l'environnement, modifié par un arrêté du 1^{er} octobre 2009.

Ce texte est précisé par une **circulaire interministérielle du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides** en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement.

Le « **Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en oeuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux** », dénommé « Guide National », réalisé conjointement par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) et le bureau d'études ACTeon, daté du mois de juillet 2008, publié notamment sur le site internet GEST'EAU (site animé par l'Office International de l'Eau sous la coordination de la Direction de l'Eau du MEEDAT).

LES THEMES DU GUIDE JURIDIQUE POUR LA REDACTION DES SAGE (contenu et développements)

I – LE CONTENU DU PAGD

A la lecture des dispositions du CE, on peut identifier 7 rubriques susceptibles de composer le PAGD les unes étant obligatoires, les autres étant facultatives.

UNE SYNTHÈSE DE L'ÉTAT DES LIEUX

Textes :

- Article L. 212-5 du CE (sur le constat de la ressource en eau)
- Article R. 212-36 du CE (sur le contenu de l'état des lieux)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Rappel préalable :

Le SAGE doit dresser un constat de l'état de la ressource en eau. A ce titre, le Président de la CLE doit faire établir **un état des lieux** qui doit comprendre :

- L'analyse du milieu aquatique existant, le recensement des différents usages des ressources en eau ;
- L'exposé des principales perspectives de mise en valeur de ces ressources compte tenu notamment des évolutions prévisibles des espaces ruraux et urbains et de l'environnement économique ainsi que de l'incidence sur les ressources des programmes mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 212-5 du CE ;
- L'évaluation du potentiel hydroélectrique par zone géographique établie en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000.

Une rubrique obligatoire du PAGD

Il est obligatoire de faire figurer une **synthèse de l'état des lieux** de la ressource en eau au sein du PAGD.

L'absence de synthèse de l'état des lieux dans le PAGD est susceptible d'entraîner l'annulation du SAGE approuvé pour vice de forme.

Conseils de rédaction :

La synthèse de l'état des lieux doit apparaître de manière claire et précise dans le SAGE. Elle doit se distinguer formellement des autres rubriques du PAGD et doit être identifiable tant par sa dénomination que par l'indication des articles du Code de l'environnement qui fonde son existence.

La synthèse doit traduire fidèlement le contenu de **l'état des lieux**. Ainsi, elle doit aborder les 3 thèmes de l'état des lieux au risque d'être incomplète et donc d'être qualifiée d'insuffisante par le juge administratif dans le cadre d'un éventuel recours contentieux.

Cette phase de rédaction du SAGE est essentielle en ce qu'elle permet d'assurer une cohérence globale du document. En effet, c'est de l'état des lieux que seront déduits les principaux enjeux de la gestion, la définition des objectifs généraux, et enfin la rédaction des dispositions techniques et juridiques du SAGE réparties dans le PAGD et le règlement.

LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA GESTION DE L'EAU

Textes :

- Article L. 211-1 du CE (principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau)
- Article L. 430-1 du CE (principe de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique obligatoire du PAGD

Le PAGD doit obligatoirement comporter un exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau sur le territoire concerné (sous-bassin ou groupement de sous-bassins).

La définition de ces enjeux permettra de justifier le choix des objectifs opéré par la CLE dans le but de satisfaire aux principes des articles L. 211-1 et L. 430-1 précités.

Le Guide méthodologique du MEEDDAT indique que les enjeux majeurs doivent être formulés en termes d'effets attendus (quantitativement ou qualitativement) sur le long terme (10 ans) (p. 51).

Exemples d'enjeux : la bonne qualité des eaux superficielles et souterraines destinées à l'alimentation en eau potable, la préservation des milieux humides et des espèces pour maintenir la biodiversité du bassin, la restauration des cours d'eau du bassin et l'optimisation de la gestion quantitative des eaux du bassin.

LA DEFINITION DES OBJECTIFS GENERAUX

Textes :

- Article L. 211-1 du CE (principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau)
- Article L. 212-5-1-I du CE (sur le contenu du PAGD)
- Article L. 430-1 du CE (principe de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique obligatoire du PAGD

Le PAGD doit obligatoirement comporter la définition des objectifs généraux lesquels doivent permettre de satisfaire aux principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole.

Rappels :

Les principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (**L. 211-1 du CE**) auxquels doivent satisfaire les objectifs fixés par le SAGE sont :

- La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;
- La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leur caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;
- La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;
- Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;
- La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;

- La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.
- La satisfaction, en priorité, des exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population
- La satisfaction ou la conciliation, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :
 - De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;
 - De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;
 - De l'agriculture, des pêches en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes activités humaines légalement exercées.

Il convient d'ajouter à ces principes, les principes de préservation des milieux aquatiques, de protection du patrimoine piscicole, notamment de gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche, qui sont d'intérêt général (**L.430-1 du CE**).

Une lecture stricte des dispositions du Code de l'environnement conduit à effectuer la présentation de ces objectifs dans une partie distincte de celle relative aux enjeux.

Conseils de rédaction :

- Bien distinguer les objectifs généraux des enjeux en utilisant les termes du Code de l'environnement ;
- Identifier très clairement les objectifs de gestion, de mise en valeur et de préservation choisis par la CLE sur son périmètre ; au besoin les numéroter ;
- Rattacher chacun des objectifs précités aux enjeux tels que définis dans le PAGD.

LES DISPOSITIONS DU PAGD

Textes :

- Article L. 212-5-1-I du CE (sur le contenu du PAGD)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique obligatoire du PAGD

La notion de « dispositions » englobe l'ensemble des moyens et traductions concrètes des enjeux et objectifs généraux précités.

Au titre de ses dispositions, le PAGD comporte :

- L'identification des moyens prioritaires des objectifs généraux, notamment l'utilisation optimale des grands équipements existants ou projetés ;
- Le calendrier prévisionnel de la mise en œuvre des moyens prioritaires précités ;
- Les conditions de mise en compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau avec le SAGE, ainsi que le délai de mise en compatibilité ;
- Les conditions de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE.

Ce qu'il faut savoir :

Le Code de l'environnement ne prévoit pas de dispositions relatives à l'obligation de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE. Ces dispositions figurent cependant dans le Code de l'urbanisme pour les SCOT, les PLU et les cartes communales.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme ne peuvent être considérés comme des « décisions prises dans le domaine de l'eau ».

Il n'en demeure pas moins que seul le PAGD a vocation à intégrer ce type de dispositions.

La nature des dispositions

S'agissant des moyens prioritaires pour atteindre les objectifs généraux, le Guide méthodologique du MEEDDAT apporte des précisions sur la nature des dispositions qui peuvent porter à la fois sur des considérations techniques et juridiques.

Ces dispositions peuvent notamment consister en :

- o des orientations de gestion ;
- o des programmes d'actions à mettre en place sur des zonages prioritaires au travers, par exemple, d'un contrat de rivière ;
- o l'accroissement de la connaissance (réseau de mesure, études et inventaires) ;
- o des actions de communication vers une population cible (il peut s'agir d'une politique d'accompagnement et de communication).

La mise en œuvre de ces dispositions repose sur la volonté des autorités administratives compétentes et leurs engagements pris au sein de la CLE d'engager les orientations ou actions exprimées ainsi que sur le travail de concertation, de communication et de sensibilisation de la CLE.

Ces dispositions ne pourront, en aucun cas, disposer d'un caractère obligatoire et impératif (*Voir ci-après en thème IV la portée juridique du SAGE*).

S'agissant des dispositions destinées à assurer la compatibilité de certains actes et documents avec le SAGE, il convient en premier lieu d'identifier expressément ces derniers :

- Pour les « *décisions prises dans le domaine de l'eau* », la circulaire du 21 avril 2008 comporte en annexe III, une liste non exhaustive de ces décisions. Par exemple, cette circulaire indique que ces décisions incluent les autorisations et les déclarations délivrées au titre de la loi sur l'eau (IOTA) et les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- Pour les documents d'urbanisme, le Code de l'urbanisme vise expressément les SCOT, les PLU et les cartes communales.

Les dispositions relatives à la mise en compatibilité ne doivent en aucun cas être rédigées en termes de conformité : la règle ne doit pas être impérative et ne peut imposer aux autorités administratives les moyens à mettre en œuvre (*Voir ci-après en thème IV la portée juridique du SAGE*).

Il s'agira d'indiquer aux autorités administratives l'objectif recherché et la nécessité de respecter cet objectif.

Par exemple, s'agissant des zones humides, le PAGD peut rappeler la nécessité de protéger ces zones notamment dans les documents d'urbanisme sans pour autant imposer aux auteurs de ces documents les moyens de protection de ces zones. Sur ce point, le PAGD ne peut prescrire un zonage déterminé, il peut tout au plus le citer à titre d'exemple.

LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET SON SUIVI

Textes :

- Article L. 212-5-1-I du CE (sur le contenu du PAGD)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique obligatoire du PAGD

Le PAGD doit évaluer les moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma et au suivi de cette mise en œuvre.

Au besoin, cette rubrique peut aisément être rattachée aux objectifs généraux du SAGE.

En effet, les moyens matériels et financiers permettent à la CLE de justifier les modalités qu'elle entend mettre en œuvre dans le but de répondre aux enjeux du territoire qu'elle a mis en évidence. Ils permettent également de justifier les objectifs généraux.

L'IDENTIFICATION DE CERTAINES ZONES SOUMISES A CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES

Textes :

- Article L. 212-5-1-I du CE (sur le contenu du PAGD)
- Article R. 212-46 du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique facultative

Au titre de son contenu facultatif, le PAGD peut identifier plusieurs types de zones. Il s'agit :

- Des **zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)**, dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière ;

- A l'intérieur de ces ZHIEP, des **zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)** dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs généraux du SAGE ;
- Des **zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière** pour l'approvisionnement actuel ou futur ;
- Des **zones** dans lesquelles **l'érosion diffuse des sols agricoles** est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état, ou le cas échéant, de bon potentiel ;
- Des zones naturelles d'expansion des crues.

L'identification de ces zones sera accompagnée de documents cartographiques.

Ce qu'il faut savoir :

Il est à noter, concernant l'identification des *zones humides**, que la lecture stricte de l'article L. 211-3 4° ne concerne pas la délimitation des zones humides mais fait se rapporter plus précisément aux ZHIEP. Cependant, les ZHIEP étant des zones particulières, incluses dans les zones humides, le PAGD a vocation à identifier les zones humides et à prévoir des dispositions destinées à protéger ces zones pour pouvoir ensuite, le cas échéant, délimiter ces ZHIEP.

** On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année.*

Une fois ces zones délimitées par le PAGD, le Préfet a l'obligation de les délimiter par arrêté et de traduire leurs objectifs dans des programmes d'actions négociés ou des servitudes d'utilité publique, selon la zone concernée. Par exemple, pour les ZSGE, des servitudes d'utilité publique peuvent être mises en place par le Préfet (*Voir ci-après en thème V les développements relatifs aux modalités de protection des zones humides*).

Pour approfondir :

Une circulaire interministérielle du 30 mai 2008 relative à la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 et à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 à R. 114-10, précise le régime des zones soumises à contraintes environnementales particulières et identifie une méthodologie quant leur mise en œuvre.

L'INVENTAIRE DE CERTAINS OUVRAGES HYDRAULIQUES

Textes :

- Article L. 212-5-1-I du CE (sur le contenu du PAGD)

Une rubrique facultative

Le PAGD peut établir un inventaire des ouvrages hydrauliques présents sur la zone et susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques.

Il peut alors prévoir les actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en considérant leur usage économique.

Ce qu'il faut savoir :

La circulaire du 21 avril 2008 indique que le PAGD identifie les ouvrages en intégrant les effets cumulés.

Elle ajoute que les autorisations individuelles délivrées par les services de la police de l'eau devront être mises en conformité par le préfet dans les délais fixés par le PAGD.

II – LE CONTENU DU REGLEMENT

Textes :

- Article L. 212-5-1-II du CE (sur le contenu du règlement)
- Article R. 212-47 du CE (sur le contenu du règlement)

Un contenu facultatif

Le choix du contenu du règlement est librement effectué par les auteurs du SAGE. Autrement dit, ces derniers n'ont aucune obligation d'intégrer dans le règlement toutes les catégories de mesures énoncées par les textes notamment par l'article R. 212-47 du CE.

Le règlement « peut » comporter deux séries de mesures :

- Les priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvements par usage ;
- Les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau.

Le règlement du SAGE peut également indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques précités, ceux qui sont soumis à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Un contenu strictement encadré par les textes

Les règles particulières édictées par le SAGE sont strictement encadrées par les textes.

En effet, le règlement a pour objet de définir des mesures précises permettant la réalisation d'objectifs exprimés dans le PAGD, identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource.

Les règles édictées par le règlement ne doivent donc concerner que les domaines mentionnés à l'article R. 212-47 et en respecter les conditions, à peine d'irrégularité de la disposition du règlement.

Conseil général de rédaction du règlement :

Chaque disposition du règlement doit reposer sur un fondement législatif et réglementaire. Plus précisément, le rédacteur du SAGE doit être en mesure de rattacher chacune des règles du règlement à l'une des rubriques de l'article R.212-47 du CE.

Il est donc recommandé de viser pour chaque règle la rubrique correspondante de l'article R. 212-47 du CE.

Les rubriques du règlement

LES REGLES DE REPARTITION DU VOLUME DES MASSES D'EAU

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-1° du CE
- Article R. 212-47-1° du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut 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.

Les conditions d'édition de la règle

L'édition d'une telle règle suppose de :

- Disposer d'une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente (par exemple, il peut s'agir d'une zone de répartition des eaux (ZRE) ;
- Déterminer au préalable le volume disponible des masses d'eau superficielles ou souterraines ;
- Définir un pourcentage de répartition du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine ;
- Définir des catégories d'utilisateurs.

La doctrine administrative :

Selon la circulaire du MEEDDAT en date du 21 avril 2008, le règlement permet une répartition en pourcentage mais seulement entre catégories d'usagers et non entre chacun des utilisateurs, l'objectif étant de satisfaire en premier lieu les usages prioritaires nécessaires à la santé, la salubrité publique, la sécurité civile et l'alimentation en eau potable de la population conformément à l'article L.211-1 du CE.

La circulaire indique également que seuls sont concernés les bénéficiaires d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE et non les utilisateurs ayant des usages domestiques des dites masses d'eau. Le contrôle des règles de répartition s'effectuera par le préfet dans le cadre de la délivrance des autorisations ou par la révision des autorisations existantes.

LES REGLES PARTICULIERES D'UTILISATION DE LA RESSOURCE EN EAU APPLICABLES AUX OPERATIONS ENTRAINANT DES IMPACTS CUMULES SIGNIFICATIFS

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-2° du CE
- Article R. 212-47-2° a) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné, et ce pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Les conditions d'édition de la règle

- Les opérations concernées doivent entraîner des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets ;

 Afin de garantir la sécurité juridique d'une telle disposition, il conviendra de bien veiller à être en mesure de démontrer ces « impacts cumulés significatifs » lesquels sont seuls de nature à justifier l'application de règles à des opérations non soumises à déclaration ou autorisation ;

La doctrine administrative :

Selon la circulaire du MEEDDAT en date du 21 avril 2008, la règle concerne les prélèvements et les rejets entraînant des impacts cumulés significatifs, y compris les plus petits qui sont en dessous des seuils de déclaration ou d'autorisation de la nomenclature figurant au tableau de l'article L.214-1 et ceux qui correspondent à un usage domestique (ex : interdiction de nouveaux forages, à l'exception de forages déclarés d'utilité publique, dans une nappe en bordure de littoral présentant un risque d'entrée d'eau salée du fait de prélèvements excessifs).

La circulaire indique que l'utilisation de cette possibilité offerte par le règlement d'édicter des règles aux ouvrages qui ne relèvent pas d'une procédure administrative préalable doit être réservée, au moins dans un premier temps, à la résolution de **problèmes majeurs avérés** dans le périmètre du SAGE.

Elle précise que la CLE est chargée de l'organisation de l'information des usagers et s'assure, au travers des contrôles de la police de l'eau, de l'effectivité de la mise en œuvre et du respect de ces règles.

LES REGLES PARTICULIERES D'UTILISATION DE LA RESSOURCE EN EAU APPLICABLES AUX ICPE ET IOTA

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-2° du CE
- Article R. 212-47-2° b) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des règles relatives aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visés à l'article L. 214-1 du CE ainsi qu'aux installations classées pour la préservation de l'environnement (ICPE) visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 du CE.

Les conditions d'édition de la règle

- Il doit s'agir de règles particulières d'utilisation de la ressource en eau qui s'appliqueront aux pétitionnaires dans le cadre d'une demande d'autorisation ou de déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou d'installations, ouvrages travaux ou activités visés à l'article R.214-1 (IOTA), et par là même, aux autorités administratives chargées de délivrer les autorisations ou déclarations précitées.

La doctrine administrative :

La circulaire du MEEDDAT en date du 21 avril 2008 donne deux exemples de ce que pourrait contenir une telle règle :

- L'obligation de traitement complémentaire du phosphore pour les stations d'épuration de plus de X EH (équivalent habitant) situées dans la zone référencée Y sur la carte Z
- L'interdiction de création de tout nouveau plan d'eau, soumis à déclaration ou à autorisation en application de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature (plans d'eau permanents ou non), dans les zones humides figurant dans la carte X.

LES REGLES PARTICULIERES D'UTILISATION DE LA RESSOURCE EN EAU APPLICABLES A CERTAINES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-2° du CE
- Article R. 212-47-2° c) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicable aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52 du CE.

Les conditions d'édition de la règle

- Les règles ne peuvent concerner que les exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides.

Pour approfondir :

Le Code de l'environnement ne définit pas la notion d'« effluents d'exploitations agricoles ».

Les articles R. 211-50 à R. 211-52 du Code de l'environnement prévoient des règles applicables à la pratique de l'épandage des « effluents d'exploitations agricoles » compte tenu de la capacité d'épuration des sols. Ces articles règlementent également les périodes d'épandages (R. 211-51) et les distances à respecter par rapport à certains lieux sensibles limitativement énumérées (R. 211-52).

En revanche, l'arrêté du 7 février 2005 (*fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre du livre V du code de l'environnement*) définit la notion d'« **effluents** » comme correspondant aux déjections liquides ou solides, les fumiers, les eaux de pluie qui ruissellent sur les aires découvertes accessibles aux animaux, les jus d'ensilage et les eaux usées issues de l'activité d'élevage et des annexes.

A notre sens, cette notion doit être retenue pour l'application de l'article R. 212-47-2° c) du CE.

Par ailleurs, on peut y ajouter les « effluents liquides ou solides ayant été en contact avec des produits ou issus du traitement des fonds de cuve, bouillies, eaux ou effluents » au titre des « effluents phytosanitaires » (arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques).

- La circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE indique que ces dispositions du règlement ne s'appliquent qu'aux exploitations qui ne relèvent ni de la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1 ni des ICPE.

S'il est vrai que l'article R. 212-47-2° b) du CE prévoit une rubrique spécifique aux règles particulières de la ressource en eau applicables aux ICPE et aux IOTA, il n'en demeure pas moins que le texte vise avant tout une catégorie d'activité.

D'un point de vue de stricte interprétation des textes, celle de la circulaire précitée est discutable.

En tout état de cause, la sécurité juridique et l'effectivité de la règle commandent que le règlement précise expressément si la règle s'applique aux seules exploitations agricoles non soumises à déclaration ou autorisation au titre de l'article L. 214-1 du CE.

LES REGLES APPLICABLES AUX AIRES D'ALIMENTATION DES CAPTAGES D'EAU POTABLE D'UNE IMPORTANCE PARTICULIERE

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-1° du CE
- Article R. 212-47-3° a) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière.

Les conditions d'édition de la règle

Les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière sont identifiées par le PAGD et délimitées par arrêté du préfet, lequel peut établir pour ces aires un programme d'action dont le contenu est prévu par l'article R. 114-6 du Code rural.

Les arrêtés préfectoraux portant approbation du programme d'action constituent des décisions prises dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles avec le SAGE.

Conseil de rédaction :

Il convient de veiller à ne pas confondre les notions de « zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable » et celle de « périmètre de protection de prélèvement d'eau » et d'utiliser strictement les termes tels que prévu par les textes. *(Voir ci-après les développements sous l'encadré « Ce qu'il faut savoir » sur la distinction entre les deux notions).*

Ce qu'il faut savoir :

La notion d' « **aire d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière** pour l'approvisionnement actuel ou futur » ne doit pas être confondue avec celle de « **périmètres de protection de prélèvement d'eau** destinée à l'alimentation des collectivités humaines », qui elle, relève de l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique.

Les périmètres de protection des captages sont soumis à un régime de déclaration d'utilité publique des travaux réalisés autour du point de prélèvement.

Notamment, l'acte portant déclaration d'utilité publique peut déterminer :

- Un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété ;
- Un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux ;
- Le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés.

Par ailleurs, selon la circulaire du MEEDDAT du 30 mai 2008, **les périmètres de protection de captages** visent principalement à éviter l'impact de pollutions ponctuelles, quelles soient chroniques ou accidentelles, en éloignant les sources potentielles de ces pollutions des points de captage. Il s'agit d'empêcher l'introduction de substances polluantes (sur les périmètres de protection immédiate, d'une surface de quelques centaines de m²) ou de réduire le risque de migration de ces substances jusqu'au captage (pour les périmètres de protection rapprochée en considérant généralement un temps de transfert des eaux de 50 jours).

Les aires d'alimentation de captages visent, quant à elles, les pollutions diffuses, et peuvent concerner par définition la totalité de ces aires d'alimentation. La surface d'action concernée dépasse donc largement celle du seul périmètre de protection rapprochée.

Selon la circulaire précitée, les zones de protection des aires d'alimentation de captages peuvent ainsi correspondre aux périmètres de protection éloignée (PPE) des captages précités. Cependant, ces PPE n'étant pas systématiquement définis, leurs critères de délimitation étant variables d'un captage à l'autre, la coïncidence entre zones de protection d'AAC et PPE ne doit pas être systématiquement recherchée.

Enfin, le régime des **aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière** ne prévoit pas d'indemnisation des propriétaires et exploitants des terrains concernés par les mesures qui serait adoptées dans le programme d'action arrêté par le préfet, contrairement aux dispositions applicables aux périmètres de protection des captages.

Pour approfondir :

La circulaire interministérielle du 30 mai 2008 relative à la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 et R. 114-10, apporte de précieuses indications sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière.

Dans son annexe E, notamment au point E1, la circulaire donne une définition de ces aires sur des bases hydrologiques et hydrogéologiques. Au point E3, cette même annexe prévoit une méthodologie de délimitation des aires et de leurs zones de protection.

LES REGLES APPLICABLES AUX ZONES D'EROSION

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-2° du CE
- Article R. 212-47-3° b) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du Code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du Code de l'environnement.

DREAL des Pays de la LOIRE – Réalisation d'un Guide juridique pour la rédaction des SAGE (Identification et contenu des thèmes) – *Rapport définitif* – 12 février 2010.

Les conditions d'édition de la règle

- Ces règles sont applicables aux :

- Zones d'érosion dans laquelle l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval (prévue à l'article L. 114-1 du code rural)

Et aux

- Zones d'érosion dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel écologique et/ou chimique tels que prévus à l'article L.212-1 du CE.

Il ressort de ces dispositions que les zones d'érosion concernent **les seuls sols agricoles**.

- Les zones d'érosion nécessitent une identification par le PAGD et une délimitation par le préfet sur lequel ce dernier peut établir un programme d'actions.

L'arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones d'érosion précitées constitue une décision prise dans le domaine de l'eau qui doit être compatible avec le SAGE.

Ce qu'il faut savoir :

Les zones d'érosion sont d'ores et déjà règlementées par le Code rural.

Le préfet délimite les zones dites "zones d'érosion" dans lesquelles l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval.

Ces zones sont définies plus précisément comme étant :

« (...)les parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les modes de gestion du sol ont favorisé, soit une érosion des sols provoquant une accélération de l'écoulement des eaux de ruissellement à l'origine de dommages causés en aval ou susceptibles d'en causer, soit une érosion diffuse des sols agricoles de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des eaux, ou le cas échéant de bon potentiel écologique, prévus par l'article L. 212-1 du code de l'environnement » (article R. 114-2 du Code rural).

Le préfet peut établir un programme d'actions visant à réduire l'érosion des sols de ces zones et qui précise les pratiques à promouvoir pour réduire les risques d'érosion ainsi que les moyens prévus pour favoriser leur généralisation.

LES REGLES APPLICABLES AUX ZHIEP ET AUX ZSGE

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-2° du CE
- Article R. 212-47-3° c) du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

Les conditions d'édition de la règle

- Ces règles sont applicables aux seules :
 - "Zones humides d'intérêt environnemental particulier" (ZHIEP) dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière ;
 - "Zones stratégiques pour la gestion de l'eau" (ZSGE) dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité d'eau correspondant à un bon état ou, le cas échéant à un bon potentiel écologique et/ou chimique.
- Ces règles supposent l'identification préalable de zones humides.
- Les ZHIEP et les ZSGE nécessitent également une identification par le PAGD et une délimitation par le préfet sur lequel ce dernier peut établir un programme d'actions ou instaurer des servitudes d'utilité publique (pour les seules ZSGE).

L'arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones précitées constitue une décision prise dans le domaine de l'eau qui doit être compatible avec le SAGE.

Pour approfondir :

La circulaire interministérielle du 30 mai 2008 relative à la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 et R. 114-10, précise le régime des ZHIEP et des ZSGE.

Dans son annexe G, la circulaire rappelle la définition et les finalités des ZHIEP, et énonce des principes de délimitation de ces zones.

LES REGLES APPLICABLES A CERTAINS OUVRAGES HYDRAULIQUES

Textes :

- Article L. 212-5-1-II-3° du CE
- Article R. 212-47-4° du CE

Le contenu de la règle

Le règlement peut prévoir des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire des ouvrages susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques établi par le PAGD.

Les conditions d'édition de la règle

- L'édition de ces règles nécessite qu'un inventaire soit parallèlement établi par le PAGD identifiant les ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber notablement les milieux aquatiques.

- Ces règles ne peuvent porter que sur l'ouverture régulière des vannages. Il ne peut s'agir de prévoir, dans ces dispositions, des règles d'aménagement des ouvrages voire d'arasement de ces derniers.

Ce qu'il faut savoir :

La circulaire du 21 avril 2008 indique qu'au sein de l'inventaire des ouvrages, le règlement peut édicter des règles par ouvrage ou par groupe d'ouvrages directement applicables.

Cette possibilité permet de définir des règles de gestion directement opposables aux maîtres d'ouvrage comme aux tiers et d'imposer ainsi ces règles à plusieurs ouvrages sans que les services de police de l'eau n'aient à modifier préalablement les autorisations individuelles.

LES DOCUMENTS CARTOGRAPHIQUES

Le règlement est assorti des documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte.

 Ces documents sont particulièrement importants, voire indispensables, dès lors que le règlement prévoit des dispositions applicables aux aires d'alimentation de captage d'une importance particulière, aux zones d'érosion, aux ZHIEP et aux ZSGE.

III – L'ARTICULATION ENTRE LE PAGD ET LE REGLEMENT

LE PAGD ET LE REGLEMENT : REGLES DE REPARTITION

Le PAGD et le règlement ont des contenus bien distincts et disposent d'une portée juridique qui diffère d'un document à l'autre (*Voir ci-après en thème IV les développements sur la portée juridique du SAGE*).

C'est pourquoi, il est important de bien distinguer ce qui relève du PAGD et ce qui relève du règlement et, pour chaque disposition, de se demander sur quel fondement textuel elle repose. Cet exercice évitera l'erreur consistant à intégrer une disposition dans le mauvais document.

L'application des conditions restrictives encadrant le règlement conduit bien souvent à envisager certaines dispositions dans le PAGD. Attention : le classement des dispositions dans le PAGD ne doit pas être effectué par défaut. Il convient de s'interroger avant tout sur le fondement de la règle, ses destinataires et sa portée juridique.

 L'intégration d'une disposition du PAGD dans le règlement et inversement, risquerait de conduire à l'ineffectivité de cette disposition. Autrement dit, en cas de contentieux, cette disposition serait susceptible d'être écartée, voire annulée par le juge administratif.

Conseil de rédaction

Les dispositions qui ne figurent pas dans le règlement, mais dans le PAGD, n'en disposent pas moins d'une véritable portée juridique compte tenu de l'exigence de compatibilité attachée au PAGD.

La portée juridique du PAGD peut être particulièrement forte. Elle est fonction de la qualité rédactionnelle des dispositions du PAGD : tel sera le cas d'une disposition rédigée en des termes précis et identifiant les personnes et les actes concernés.

De même, la rédaction du PAGD et du règlement doit se faire de manière cohérente afin d'éviter les contradictions de rédaction entre ces documents.

Exemples :

- Le règlement ne saurait prévoir des règles d'ouverture de vannage de certains ouvrages hydrauliques alors même que le PAGD n'aurait pas établi d'inventaire de ces ouvrages.

- Les règles de répartition en pourcentage des volumes disponibles des masses d'eau superficielle ou souterraine entre les catégories d'utilisateurs prévue par le PAGD ne doit pas être contredite par les règles d'utilisation de l'eau applicable à certains utilisateurs développées dans le règlement.

La répartition des dispositions du SAGE applicables aux IOTA et aux ICPE entre le règlement et le PAGD.

Comme indiqué ci-avant, le règlement peut comporter des « règles particulières d'utilisation de la ressource en eau en vue d'assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques » applicables aux installations précitées, assortie d'une sanction pénale en cas de violation de la règle (article R. 212-47).

Les règles figurant dans le règlement relatives aux IOTA et aux ICPE doivent s'interpréter strictement comme étant limitées aux règles particulières d'utilisation de la ressource en eau. Cette interprétation stricte résulte notamment du fait que la violation de ces règles est passible d'une sanction pénale.

Les autres règles relèvent ainsi du PAGD dont les dispositions s'appliqueront aux autorisations et déclarations relatives aux IOTA et ICPE dans un simple rapport de compatibilité.

Il reviendra donc aux auteurs des SAGE de bien distinguer ce qui s'analyse en une règle particulière d'utilisation de la ressource en eau et les autres règles.

LE PAGD ET LE REGLEMENT : UNE COMPLEMENTARITE POUR CERTAINES RUBRIQUES

Le PAGD et le règlement sont complémentaires s'agissant de certaines rubriques. Autrement dit, les dispositions du règlement ne peuvent qu'être effectives si le PAGD a identifié certaines zones ou inventorié certains ouvrages.

Inversement, la seule identification de zones ou le seul inventaire d'ouvrage ne dispose d'aucun effet juridique si le règlement ne comporte aucune règle s'appliquant à ces zones ou ouvrages.

Cette complémentarité concerne les 5 rubriques suivantes :

LE PAGD :	LE REGLEMENT :
Identifie les ZHIEP	Edicte les règles nécessaires au maintien et à la restauration des ZHIEP
Identifie les ZSGE	Edicte les règles nécessaires au maintien et à la restauration des ZSGE
Identifie les zones d'érosion	Edicte les règles nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion
Identifie les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière	Edicte les règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière
Etablit un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber notablement les milieux aquatiques.	Prévoit les obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques

IV – LA PORTEE JURIDIQUE DU SAGE

Textes :

- Article L.212-5-2 du CE (concernant la portée juridique du PAGD et du règlement)
- Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme (sur l'obligation de compatibilité du SCOT avec le SAGE) ;
- Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme (sur l'obligation de compatibilité du PLU avec le SAGE) ;
- Article L. 124-2 du Code de l'urbanisme (sur l'obligation de compatibilité des cartes communales avec le SAGE) ;
- Article L. 515-3 du Code de l'environnement (sur l'obligation de compatibilité des schémas départementaux des carrières avec le SAGE).

Une fois le SAGE approuvé par le préfet et publié, ses dispositions et les documents cartographiques entrent en vigueur et produisent des effets juridiques.

Ces effets juridiques varient cependant en fonction de la nature de ces dispositions et du document dans lequel elles figurent (PAGD ou règlement).

LA PORTEE JURIDIQUE DU PAGD

A qui sont opposables les dispositions du PAGD ?

Rappel : les dispositions du PAGD correspondent :

- aux moyens prioritaires des objectifs généraux ; il peut s'agir d'orientations de gestion, de programmes d'action, de mesures d'accroissement de la connaissance ou d'actions de communication vers le public (Cf. circulaire du MEEDDAT du 21 avril 2008) ;
- au calendrier prévisionnel de la mise en œuvre des moyens prioritaires précités ;
- aux conditions de mise en comptabilité des décisions prises dans le domaine de l'eau avec le SAGE, ainsi que le délai de mise en compatibilité ;
- aux conditions de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE.

Les dispositions du SAGE s'adressent ainsi aux autorités administratives compétentes pour adopter les décisions dans les domaines concernés, et plus précisément à **l'Administration**, qu'il s'agisse de l'Etat et ses services déconcentrés (notamment les préfetures) ou des collectivités territoriales et leurs établissements publics (communes, départements, régions, groupements de collectivités territoriales).

Quel est le degré de contrainte des dispositions du PAGD ?

- Les dispositions des moyens prioritaires des objectifs généraux tels que les programmes d'action, les mesures d'accroissement de la connaissance ou les actions de communication vers le public, sont dépourvues de force obligatoire ou contraignante.

Ces dispositions ont pour finalité de conseiller, recommander ou orienter les personnes publiques d'agir dans un sens déterminé.

En revanche, ces personnes publiques ne pourront ni être contraintes d'agir dans ce sens, ni même être sanctionnées.

- Les dispositions des moyens prioritaires des objectifs généraux qui fixent des orientations de gestion, peuvent s'imposer aux décisions prises dans le domaine de l'eau en termes de **compatibilité** (Voir les développements ci-après sur la notion de « compatibilité »).

- Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être **compatibles ou rendues compatibles** avec le PAGD.

 S'agissant des décisions déjà prises dans le domaine de l'eau à la date d'entrée en vigueur du SAGE, le PAGD doit comporter l'indication des délais et conditions dans lesquelles ces décisions doivent être rendues compatibles avec celui-ci.

Cette mise en compatibilité peut entraîner une modification des déclarations ou autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE (*par exemple, l'autorité compétente pourra être tenue d'adopter un arrêté de prescriptions complémentaires pour assurer la compatibilité précitée*).

Dans certains cas, elle peut entraîner un retrait des déclarations ou autorisations (*par exemple, pour les autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau, l'article L. 214-4 du CE prévoit que ce retrait doit être justifié par un cas de menace majeure pour le milieu aquatique, et notamment lorsque les milieux aquatiques sont soumis à des conditions hydrauliques critiques non compatibles avec leur préservation*).

- Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) doivent être **compatibles ou rendus compatibles** avec les objectifs de protection du SAGE, notamment avec le PAGD, dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du SAGE.

- Les schémas départementaux des carrières doivent être **compatibles ou rendus compatibles** avec le PAGD dans un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du SAGE.

- La **sanction** du non respect du principe de compatibilité :

- les autorités administratives compétentes peuvent se fonder sur l'incompatibilité d'un projet avec les dispositions du SAGE pour refuser une autorisation, s'opposer à une déclaration ou encore imposer des prescriptions ou prescrire une étude complémentaire ;

- un requérant tiers peut invoquer l'incompatibilité d'un projet ou d'un document d'urbanisme avec le SAGE pour demander l'annulation d'un acte administratif ou d'un document administratif. **Exemple** : un PLU peut faire l'objet d'une annulation au motif de son incompatibilité avec le SAGE.

Ce qu'il faut savoir :

La notion de « **décisions prises dans le domaine de l'eau** » est précisée par la circulaire du MEEDDAT du 21 avril 2008 (Cf. ANNEXE III) qui donne une liste non exhaustive de ces décisions :

- Autorisation ou déclaration d'installations, d'ouvrages, de travaux soumis autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature (L.214-2 du CE) ;
- Autorisation ou déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (L.214-7 et L.512-1 et L.512-8 du CE) ;
- Arrêté définissant les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (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 (L.211-3 II -1° du CE) ;
- Arrêté approuvant le programme d'actions nitrates (R.211-80 à R.211-85 du CE) ;
- 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 CE) ;
- Arrêté d'affectations temporaires de débits à certains usages (L.214-9 du CE) ;
- Plans de préventions des risques naturels prévisibles tels que les inondations (L.562-1 du CE) ;

- 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 (L.211-7 du CE) ;
- Autorisation ou déclaration de rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (R.214-3 5° du CE modifié par décret n°2007-1557 du 2 novembre 2007) ;
- Prélèvement faisant l'objet d'une autorisation unique pluriannuelle (R.214-31-1 du CE)
- Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux concédés aux collectivités territoriales et syndicats mixtes ;
- 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 (L.2224-10 du CGCT) ;
- Arrêté approuvant les schémas communaux de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution (L. 2224-7-1 du CGCT) ;
- Concessions et renouvellements de concessions hydroélectriques (décret n°94-894 du 13 octobre 1994) ;
- Autorisation d'occupation temporaire du domaine public fluvial ;
- Autorisation de réalisation et d'aménagement et d'exploitation d'usines hydrauliques (loi du 16 octobre 1909)
- Modification par l'Etat exerçant ses pouvoirs de police des autorisations ou permissions accordées pour l'établissement d'ouvrages ou d'usines sur les cours d'eau non domaniaux (L. 215-10 du CE)
- Dispositions prises pour assurer le libre cours des eaux dans les cours d'eau non domaniaux (L. 215-7 du CE) ;
- Programmes et décisions d'aides financières dans le domaine de l'eau.

La notion de compatibilité

- La notion de compatibilité accepte une « atteinte marginale » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure.

Le rapport de **compatibilité** est très souvent comparé à celui de **conformité** auquel il s'oppose.

Ainsi, s'agissant des SAGE, le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions ou les documents soient conformes au schéma, c'est-à-dire qu'elles en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales.

Autrement dit, pour qu'il y ait **incompatibilité**, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du schéma.

- S'agissant des **décisions administratives prises dans le domaine de l'eau**, ces dernières ne devront pas remettre en cause le SAGE ; la contrainte sera d'autant plus grande que les dispositions du PAGD du SAGE seront précises.

Comme indiqué précédemment, le rapport de compatibilité implique que l'on ne remette pas en cause l'économie d'un schéma, en l'occurrence du SAGE et que la décision, par exemple, ne porte pas atteinte à un espace de qualité.

- S'agissant des documents d'urbanisme, en matière de compatibilité du SAGE avec le PLU, les orientations et les mesures du SAGE peuvent trouver leur traduction dans le règlement graphique du PLU (zonage), le règlement de zone ou, le cas échéant, dans les orientations d'aménagement.

En effet, ces documents du PLU sont pleinement opposables aux tiers, notamment aux pétitionnaires de permis de construire, de déclaration de travaux ou encore de permis d'aménager.

Ainsi, par exemple, la protection de zones humides ou de cours d'eau pourra être assurée dans le PLU par l'inscription des parcelles concernées en zone N (zone naturelle et forestière) par exemple.

 Si le SAGE a vocation à identifier les secteurs à préserver au regard des dispositions du Code de l'environnement, il ne peut prescrire aux auteurs du PLU la nature du zonage à mettre en œuvre au risque de se substituer au pouvoir d'appréciation de ce dernier.

Ainsi, le SAGE doit laisser aux auteurs du PLU le choix des moyens à mettre en œuvre pour assurer la compatibilité de ses dispositions avec le SAGE. En revanche, rien n'interdit au SAGE de suggérer aux auteurs du PLU les moyens à mettre en œuvre pour protéger une zone.

Exemple de rédaction :

« Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales) veilleront à assurer la protection des zones humides telles qu'identifiées par le présent PAGD, afin d'assurer leur pleine compatibilité avec le SAGE. Notamment, le choix des règlements de zones et les zonages des PLU conduira à assurer la protection et le maintien de ces zones (des exemples de classement peuvent être donnés à titre indicatif : classement en zone naturelle ou en espace boisé classé) ».

Ne pas écrire :

« Les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales) devront assurer la protection des zones humides telles qu'identifiées par le présent PAGD, par le classement de ces terrains en zones inconstructibles ».

Risque juridique : annulation de la disposition par le juge administratif en cas de contentieux.

Illustrations jurisprudentielles de la notion de « compatibilité » :

Ont été jugés **compatibles** avec un SAGE ou un SDAGE :

- Le classement d'un secteur en zone ND (zone naturelle) d'un POS où seules peuvent être autorisées des constructions à usage agricole, horticole ou constituant une enclave verte préservée et enfermée au cœur de la ville qui joue le rôle de corridor écologique le long d'un canal (CAA NANTES, 29 novembre 2005, Société CIAFEM, req. n° 04NT01107 : *concernant les orientations d'un SDAGE*).

- Le classement d'un secteur en zone UP (zone portuaire concédée) par un POS dans la mesure où la zone UP se trouvait en secteur urbanisé, qu'elle ne présentait pas les caractéristiques d'une zone humide, que cette zone permettait d'étendre une installation existante et non de créer un nouveau port et que le règlement de POS renfermait des dispositions imposant le raccordement des constructions nouvelles au réseau public d'assainissement et interdisait l'évacuation des eaux résiduaires industrielles non traitées (CAA NANTES, 4 mai 2006, Association de défense des riverains et usagers ADRULF, req. n° 00NT02031 : *concernant les dispositions d'un SDAGE*).

- Un arrêté préfectoral autorisant un Port Autonome à réaliser des travaux de dragage d'entretien d'un chenal, d'approfondissement de ce chenal et d'immersions de matériaux subséquentes, au motif que l'arrêté a imposé la réalisation d'une étude hydrogéologique complémentaire ainsi que la mise en œuvre d'un suivi hydrochimique et piézométrique de la nappe de l'éocène et qu'il ressort de l'étude que les travaux autorisés ne mettent pas en péril l'aquifère (CE, 27 juillet 2009, req. n°307206 : *à propos d'un SAGE considérant comme prioritaire la conservation d'une nappe de l'éocène*).

- Un décret autorisant des travaux de dragages du lit d'un fleuve et de rescindements de boucles et méandres dès lors que l'étude d'impact comme les prescriptions annexées au décret prennent en considération les orientations générales du SDAGE, notamment en tant qu'elles affirment l'importance et la fragilité des eaux souterraines, qu'elles visent à respecter l'équilibre naturel du milieu et incitent à prendre les mesures de prévention nécessaires contre les risques d'inondation (CE, 8 novembre 1999, Association liaison anti-canal Val de Saône, req. n°197568).

- Un décret déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement d'une chute (construction d'un barrage) et portant mise en compatibilité du PLU dès lors que l'étude d'impact prévoit des mesures pour compenser l'obstacle causé par le barrage à la dévalaison des espèces migratrices, et démontre que les conséquences du barrage sur les risques de pollution et la gestion des débits demeureront limitées » (CE, 10 novembre 2006, Association de défense du Rizzanese et de son environnement (ADRE), req. n°275013 : *concernant un SDAGE qui entend préserver le fonctionnement naturel des milieux aquatiques en évitant au maximum les discontinuités entre l'amont et l'aval afin notamment de « reconquérir les axes de vie pour les poissons migrateurs »*).

- Un décret déclarant d'utilité publique des travaux d'aménagement d'une route nationale dont le tracé traverse des champs captants, dans la mesure où il retient une variante située à l'est du site pour minimiser l'impact du projet sur la ressource en eau et prévoit l'ensemble des mesures propres à éviter les pollutions chroniques ou accidentelles qui pourraient être favorisées par l'aménagement de la route, sachant que le SDAGE énonce, au titre de ses orientations, que les grandes infrastructures (TGV, autoroutes, RN, canaux) doivent éviter la traversée des champs captants car elles sont potentiellement porteuses de pollutions chroniques ou accidentelles, soit directement, soit par les zones d'activités économiques qu'elles génèrent (CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement, req. n°256511).

- Un arrêté interpréfectoral autorisant la réalisation des ouvrages hydrauliques liés à la construction d'une liaison routière eu égard les précautions que l'arrêté impose pour prévenir les risques de pollution des eaux de la Durance et du Rhône et des eaux souterraines, les risques d'inondation et les atteintes portées à la ressource en eau et à l'éco-système de la zone humide de la Courtine ; en l'espèce, l'arrêté prévoyait des mesures compensatoires telles que la restauration des berges et la mise en place de passes à poissons (CE, 27 juin 2005, Commune de Rognonas, req. n°260994).

En revanche, ont été jugés **incompatibles** avec un SAGE ou un SDAGE :

- Un projet d'exploitation d'une carrière de sables et de graviers alluvionnaires situé dans le lit majeur d'une rivière comportant la réalisation d'un endiguement étanche alors même que le SDAGE prévoit que l'exploitation d'une carrière en lit majeur ne doit pas impliquer des mesures hydrauliques compensatrices correspondant à tout type de protection des berges et d'endiguement (CAA Nantes, 28 juin 2002, Sté Carrières Maine et Loire, Rev. Jur. Env. 2003, p. 233, obs. Schneider).

- Un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux de création d'un ouvrage de régulation de crues et portant mise en compatibilité du POS d'une commune et un arrêté préfectoral autorisant la réalisation d'un bassin de rétention alors même que le SDAGE n'admet la construction de barrages que lorsque ceux-ci ont une importance significative et sont réalisés dans le cadre de procédures d'intérêt général ou d'utilité publique (CE, 28 juillet 2004, Commune de CONDEAU et autres, req. n°256511).

Conseils de rédaction du PAGD :

Prohiber les rédactions sous la forme impérative

Il conviendra d'éviter les termes suivants « les collectivités doivent », « les collectivités ont l'obligation » ou l'utilisation des verbes au présent de l'indicatif qui, en droit, sont interprétés comme une obligation :

Exemple de disposition impérative : « *Les collectivités locales dressent un inventaires des zones humides sur leurs territoires* ».

Eviter les termes trop généraux

Les dispositions du SAGE, notamment du PAGD, ne doivent pas être rédigées en des termes trop généraux au risque d'être dépourvues de toute effectivité.

En effet, le juge administratif considère qu'en présence d'une formulation très générale des objectifs d'un SDAGE, une autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau n'a pas à justifier de sa compatibilité avec ce schéma (CE, 16 janvier 2008, Association Jeune Kanoë Kayak avignonnais, req. n°289893 : *solution transposable aux SAGE*).

Exemples de dispositions rédigées en termes trop généraux, notamment en ce qu'elles n'identifient pas les aménagements ou interventions concernés par cette mesure :

« En cas d'aménagement ou d'intervention risquant de donner lieu à une artificialisation partielle ou totale des éléments constitutifs de l'écosystème rivière, justifier techniquement les procédés en s'appuyant sur les dispositifs les plus pertinents et systématiquement appliquer les mesures compensatoires à hauteur de l'impact sur le milieu nature ».

Ou

« Préserver le caractère naturel des sites par des techniques ou procédés de gestion compatibles avec le maintien et la conservation des zones humides et favorisant l'expression des potentialités naturelles ».

Ne pas se limiter à rappeler la réglementation existante

S'il est important de rappeler le contexte législatif et réglementaire des dispositions du PAGD, ces dernières n'ont pas vocation à paraphraser le droit existant. Auquel cas, le SAGE ne dispose d'aucune valeur ajoutée et ne disposera d'aucune effectivité.

Ne pas excéder le champ de compétence de la CLE

- S'agissant des déclarations et autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau : le SAGE ne saurait prescrire une étude complémentaire dans l'étude d'incidence qui n'est pas prévue par les textes relatifs au dossier de demande ;

- S'agissant des déclarations et autorisation délivrées en matière d'ICPE : le SAGE ne saurait prescrire une étude complémentaire dans l'étude d'impact ou la notice d'impact qui n'est pas prévue par les textes relatifs au dossier de demande ;

Exemple : *« Dans tous les périmètres de protection, y compris éloignés, des captages pour l'alimentation en eau potable, les nouveaux dossiers de déclaration ou d'autorisation des installations, ouvrages, travaux ou activités, visés à l'article L. 214-1 du Code de l'environnement et L. 512-8 du Code de l'environnement font systématiquement l'objet de l'avis d'expert d'un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique et démontrent la bonne application des préconisations demandées dans cette expertise ».*

- S'agissant des documents d'urbanisme : le SAGE ne peut exiger des autorités compétentes pour approuver ces documents le classement d'une zone en zone naturelle ou en espace boisé classé.

Risque juridique : annulation de la disposition du SAGE par le juge administratif en cas de contentieux dirigé contre le SAGE ou disposition écartée dans le cadre du contrôle par la voie de l'exception d'illégalité.

LA PORTEE JURIDIQUE DU REGLEMENT

A qui sont opposables les dispositions du règlement ?

Le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute **personne publique ou privée** pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité autorisée ou déclarée au titre de la loi sur l'eau (IOTA) (article L. 212-5-2 du CE).

Cette opposabilité affirmée expressément par le CE, ne se limite pas aux IOTA relevant de la loi sur l'eau, elle s'applique également à toute **personne publique ou privée** envisageant la réalisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (**ICPE**).

Au regard des rubriques de l'article R. 212-47 du CE, elle s'applique également :

- Aux utilisateurs de masses d'eau superficielles ou souterraine ;

(Selon la circulaire du 21 avril 2008, seraient seuls concernés les bénéficiaires d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE et non les utilisateurs ayant des usages domestiques des dites masses d'eau).

- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations engendrant des prélèvements et des rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné, qui entraînent des impacts cumulés significatifs ;

(Selon la circulaire du 21 avril 2008, cela exclurait les ouvrages qui relèvent d'une procédure administrative préalable).

- Aux exploitants agricoles qui génèrent des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu aux articles R. 211-50 à R.211-52 du CE ;

(Selon la circulaire du 21 avril 2008, sont exclus les bénéficiaires d'une autorisation ou d'une déclaration au titre de la législation relative aux ICPE et aux IOTA).

- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau potable ;
- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans des zones d'érosion identifiées dans le périmètre du SAGE ;
- Aux maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées sur des zones humides d'intérêt environnemental particulier ou dans des zones stratégiques pour la gestion de l'eau ;
- Aux exploitants d'ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques listés dans l'inventaire prévu dans le PAGD.

Quel est le degré de contrainte des dispositions du règlement ?

- La circulaire du MEEDDAT du 21 avril 2008 indique que l'obligation pour les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau n'est plus seulement de compatibilité avec le règlement du SAGE mais confine à **la conformité**, c'est-à-dire qu'il n'existe pratiquement plus de marge d'appréciation possible entre la règle et le document qu'elle encadre.
- L'opposabilité directe des règles du règlement a donc un double effet :
 - Ces règles peuvent être invoquées directement par l'autorité administrative chargée de contrôler l'opération, l'installation, l'ouvrage, les travaux ou les activités concernées ;
 - Ces règles peuvent fonder le refus d'une autorisation ou l'opposition à une déclaration au titre de la loi sur l'eau ou les ICPE.

La sanction du non respect des dispositions du règlement

- En cas de non respect des dispositions du règlement :
 - les autorités administratives compétentes peuvent se fonder sur la non conformité d'un projet avec les dispositions du règlement du SAGE pour refuser une autorisation, s'opposer à une déclaration, ou encore imposer des prescriptions et solliciter des études complémentaires dans le cadre de la délivrance de ces actes ;
 - un requérant tiers peut invoquer la non conformité d'une déclaration ou d'une autorisation avec le règlement du SAGE pour demander son annulation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. **Exemple :** une déclaration ou une autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE peut faire l'objet d'une annulation en raison de sa non-conformité avec le règlement.

- Le contrôle et la sanction des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau concernant les opérations entraînant des **impacts cumulés significatifs** en termes de prélèvements et de rejets, est effectué par l'autorité administrative compétente en matière de police de l'eau, même si ces opérations ne nécessitent aucune déclaration ou autorisation.

En application de l'article L. 216-1 du CE, et indépendamment des poursuites pénales éventuellement encourues, notamment en cas de méconnaissance du II de l'article L. 212-5-1 du même (relatif au contenu du règlement), l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire d'y satisfaire dans un délai déterminé. Elle peut prescrire tous contrôles, expertises ou analyses qui s'avèreraient nécessaires, les dépenses étant à la charge de l'exploitant ou du propriétaire.

Autrement dit, l'ensemble des sanctions administratives prévues par cette disposition (consignation d'une somme pour la réalisation des travaux, réalisation des travaux d'office, suspension des travaux ou de l'exploitation...) doivent être appliquées par l'autorité compétente notamment par l'adoption d'arrêtés préfectoraux.

Par ailleurs, et dans la mesure où ces règles sont soumises à sanctions pénales, l'autorité chargée d'appliquer la police de l'eau, appliquera ces sanctions dans les conditions telles que prévues par les articles L. 216-3 et suivants du CE.

A notre sens, et dans la mesure où l'article L. 216-1 du CE précité vise les dispositions du règlement telles que prévues à l'article L. 212-5-1 II° du CE, les sanctions administratives visent également la violation des dispositions du règlement du SAGE par les exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides, lorsque le règlement prévoit de telles dispositions.

De même, et dans la mesure où ces règles sont soumises à sanctions pénales, l'autorité chargée d'appliquer la police de l'eau, appliquera ces sanctions dans les conditions telles que prévues par les articles L. 216-3 et suivants du CE.

En outre, la portée juridique des règles posées par le règlement est renforcée par les sanctions pénales dont sont assorties certaines de ces règles.

Les quatre types de règles sont concernés par les sanctions pénales sont :

- Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau concernant les opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets ;
- Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau concernant les autorisations ou déclarations d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou d'installations, ouvrages travaux ou activités visés à l'article R.214-1 (IOTA) ;

- Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau concernant les exploitations agricoles qui génèrent des épandages d'effluents liquides ou solides ;
- Les règles applicables aux ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques listés dans l'inventaire prévu dans le PAGD.

Dès lors que ces types de règles existent dans le règlement, leur violation est constitutive d'une contravention de cinquième classe passible d'une amende de 1500 Euros.

V – LES MODALITES DE PROTECTION DES ZONES HUMIDES

Textes :

- Article L. 211-1-I 1° du CE (définition des zones humides) ;
- Article L. 211-3 du CE (délimitation des ZHIEP, ZSGE, aires d'alimentation de captage et zones d'érosion par le préfet) ;
- Article L. 212-5-1 du CE (identification des ZHIEP, ZSGE, aires d'alimentation de captage et zones d'érosion par le PAGD) ;
- Articles R. 114-1 à R. 114-10 du Code rural (délimitation et élaboration d'un programme d'actions pour les ZHIEP, ZSGE, aires d'alimentation de captage et zones d'érosion par le préfet).
- Article R. 211-108 du CE (critères de définition des zones humides).
- Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du CE.
- Circulaire interministérielle du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du CE.

LES ZONES HUMIDES

Définition et critères d'identification

Les zones humides sont des terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, sur lesquels la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année (*article L. 211-1-I 1° du CE*).

Il s'agit par exemple, des tourbières, des marais, des lacs, des lagunes (*Guide méthodologique du MEEDDAT – Juillet 2008*).

Plus précisément, les **critères** de définition des zones humides sont :

- **La morphologie des sols** liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la **présence éventuelle de plantes hygrophiles**. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique.
- En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.

La délimitation des zones humides est effectuée à l'aide des cotes de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères relatifs à la morphologie des sols et à la végétation hygrophile.

L'arrêté du 24 juin 2008 prévoit dans ses annexes :

- Pour les sols, une liste de types pédologiques et une méthode d'identification de ces derniers ;
- Pour la végétation, une liste des espèces indicatrices de zones humides et des communautés d'espèces végétales dénommées « habitats » et une méthode d'identification de ces dernières.

 Les cours d'eau, plans d'eau et canaux, ainsi que les infrastructures créées en vue du traitement des eaux usées ou des eaux pluviales ne peuvent être qualifiées de zones humides.

Une protection des zones humides assurée au titre de la loi sur l'eau et de la délimitation par arrêté préfectoral

Il est important de souligner que la protection d'une zone humide s'impose dès lors que cette zone présente les caractéristiques physiques définies par les textes (*Cf. arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement et la circulaire du 25 juin 2008*).

En effet, toute opération conduisant à l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation, aux remblais de zones humides est soumise à autorisation si la zone asséchée ou mise en eau est supérieure ou égale à 1 hectare et à déclaration si la zone asséchée est inférieure à 1 hectare (rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau visée à l'article R. 214-1 du CE).

Les compétences liées à la police de l'eau s'exercent donc en vertu de cette seule réglementation.

Les zones humides peuvent être délimitées en tout ou partie par arrêté préfectoral, et ce en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements.

Toutefois, cet arrêté de délimitation n'est pas nécessaire pour appliquer les dispositions relatives à la loi sur l'eau, notamment les procédures d'autorisation et de déclarations des IOTA envisagés sur les zones humides.

Ce qu'il faut savoir :

La circulaire interministérielle du 25 juin 2008 précise que la délimitation des zones humides vise à mieux asseoir la mise en œuvre du régime de déclaration ou d'autorisation des IOTA pour ce qui concerne les zones humides.

Elle indique également qu'il appartient aux services de police de l'eau, sur leur domaine de compétence, d'apprécier l'opportunité de procéder à la délimitation des zones humides, en fonction notamment des conflits d'intérêts ou usages

La protection des zones humides par le SAGE

Le SAGE a notamment pour objet de fixer les objectifs et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés à l'article L. 211-1 du CE parmi lesquels figure **la préservation des zones humides**. Ces dispositions relèvent du PAGD (*Voir ci-avant en thème I les développements sur le contenu du PAGD*).

Le SAGE a donc **l'obligation** de prévoir, dans son PAGD, des dispositions relatives à la préservation des zones humides.

Par exemple : il peut s'agir de prévoir, dans le PAGD, des dispositions destinées aux auteurs des documents d'urbanisme qui devront lors de l'élaboration de leurs documents ou de leur révision, assurer la préservation des zones humides à peine d'incompatibilité de leur document avec le SAGE.

Conseil de rédaction :

Le SAGE ne peut imposer, de manière impérative, aux collectivités territoriales, notamment aux communes de réaliser un inventaire des zones humides dans un délai déterminé.

En effet, l'inventaire des zones humides n'est qu'un outil d'identification et de connaissance de ces zones au même titre que leur délimitation par arrêté préfectoral.

Il ne conditionne donc pas l'application du régime de protection des zones humides que ce soit au titre de la loi sur l'eau ou au titre du SAGE ; ce régime s'appliquant dès lors qu'un terrain remplit les critères légaux et réglementaires de ces zones.

Par exemple, **le PAGD ne peut, à peine d'illégalité, comporter la disposition suivante :**

« Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) réaliseront un inventaire des zones humides à l'échelle parcellaire dans un délai de 2 ans après l'approbation du SAGE.

L'inventaire devra être :

- validé par le conseil municipal ou le conseil communautaire ;*
- validé par la structure référente ;*
- transmis pour validation à la CLE ».*

Une telle disposition est susceptible d'être annulée en cas de recours pour excès de pouvoir dirigé à l'encontre du SAGE.

En revanche, rien n'interdit au SAGE de prévoir, à l'usage de ces mêmes collectivités territoriales ou EPCI, de prévoir des outils d'aide à l'identification des zones humides et, à ce titre, un inventaire de ces zones. Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif, qui ne peut être imposée aux collectivités, ne peut que reposer sur la volonté de ces dernières.

Conseil de rédaction :

Il est particulièrement important de bien distinguer, dans le PAGD, les zones humides d'ores et déjà délimitées par arrêté préfectoral, celles qui sont identifiées par le SAGE (zonage) et celles qui ne sont pas du tout identifiées qui nécessitent un inventaire.

L'articulation entre le SAGE et les arrêtés préfectoraux

Le Code de l'environnement ne prévoit aucune disposition concernant l'articulation entre les arrêtés préfectoraux délimitant les zones humides et les dispositions du SAGE concernant la préservation de ces zones.

Toutefois, les arrêtés préfectoraux pris en application de la loi sur l'eau, notamment les arrêtés portant déclaration ou autorisation des IOTA sont des décisions prises dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles avec le SAGE.

De même, les arrêtés préfectoraux délimitant les zones humides pris en application de l'article L. 212-7 du CE sont des décisions prises dans le domaine de l'eau soumis à l'obligation de compatibilité avec les SAGE.

Il convient donc d'en déduire que lorsqu'un SAGE identifie des zones humides et pose le principe de leur préservation :

- Les arrêtés préfectoraux d'autorisation ou de déclaration pris au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE doivent être compatibles avec le SAGE ;
- Le préfet n'a aucune obligation d'adopter un arrêté portant délimitation de ces zones humides ;
- Lorsqu'ils sont adoptés, les arrêtés préfectoraux de délimitation des zones humides doivent toutefois être compatibles avec le SAGE.

LES ZONES HUMIDES SOUMISES A CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES

Définition et critères d'identification

- Les **zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)** correspondent à des terrains :
 - Répondant à la définition des zones humides précitée selon laquelle ces dernières sont des terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, sur lesquels la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année (*Cf. voir les définitions et critères ci-avant*) ;
 - Dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière.

Pour approfondir :

La **circulaire interministérielle du 30 mai 2008** précise la finalité des ZHIEP. A ce titre, elle indique qu'une importance particulière pourra être accordée aux zones humides qui contribuent de façon significative à :

- l'atteinte des objectifs de bon état chimique, écologique ou quantitatif des eaux superficielles ou souterraines, fixés par la Directive Cadre sur l'Eau et déclinés dans les SDAGE, en raison de leur rôle tampon vis-à-vis de la ressource en eau, de leur capacité de régulation des débits des cours d'eau ou de recharge des nappes souterraines, de leur fonction d'auto-épuration (interception des pollutions diffuses, dénitrification, recyclage de matière organique, rétention des sédiments,...), ou de leur rôle d'habitat d'espèces végétales ou animales ;

- une limitation des risques d'inondation, en raison de leur rôle en matière de ralentissement du ruissellement et d'expansion naturelle des crues (écrêtement et stockage) ;

- la constitution de corridors écologiques (notions de « trame bleue et trame verte » issues du « Grenelle de l'environnement »).

 La loi n° 2009-607 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoyant notamment les notions de « trame bleue et trame verte » n'est pas immédiatement applicable et ne comporte pas, elle-même, de dispositions normatives d'application directe. Pour que la notion de corridors écologiques soit effective sur un plan juridique, il convient d'attendre l'entrée en vigueur de la loi relative au Grenelle 2.

Cette même circulaire expose les principes de délimitation des ZHIEP.

- Les **zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)** correspondent à des terrains :

- Répondant à la définition des ZHIEP (Cf. voir la définition ci-avant des ZHIEP) ;

- Dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs généraux du SDAGE (objectifs de qualité et de quantité des eaux tels que le bon état ou le bon potentiel écologique et chimique des eaux douces de surface) ;

- Sur lesquels, pour limiter les risques de non respect des objectifs précités, il est indispensable d'instaurer des servitudes d'utilité publique (par exemples : interdiction de drainage, de remblaiement, ou de retournement de prairies) ou la prescription de modes d'utilisation du sol spécifiques dans les baux ruraux de terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales en application des articles L. 211-12 et L. 211-13 du CE.

- La **distinction entre les ZHIEP et les ZSGE** est peu aisée. Si l'on retient l'interprétation effectuée par la circulaire interministérielle du 25 juin 2008, la différence tient à la justification de l'identification des zones : ce sont les intérêts paysagers ou cynégétiques ou touristiques ou écologiques qui permettront la qualification de ZHIEP, alors que seul le rôle de la zone lié la préservation du bon état et de la gestion équilibrée et durable de la ressource sera à considérer pour mobiliser l'outil ZSGE.

L'autre distinction, basée également sur la circulaire précitée, tient pour les ZSGE à la nécessité d'instaurer des servitudes d'utilité publique pour atteindre les objectifs de qualité et de quantité des eaux.

La faculté pour le SAGE d'identifier les ZHIEP et les ZSGE

Si le SAGE a l'obligation de prévoir, dans son PAGD, des dispositions relatives à la préservation des zones humides, l'identification des ZHIEP et des ZSGE ne constitue qu'une faculté pour le PAGD.

L'édition de règles nécessaires au maintien et à la restauration des ZHIEP et des ZSGE par le règlement, constitue également une faculté.

Dans la mesure où le PAGD n'a pas identifié de ZHIEP, et par conséquent le règlement n'a pas édicté les règles correspondantes, l'autorité administrative autrement dit le préfet, a la possibilité de les délimiter pour la mise en œuvre d'un programme d'actions conformément aux articles R. 114-1 à R. 114-10 du Code rural.

 A notre sens, cette possibilité ne joue pas pour les ZSGE dans la mesure où les dispositions du CE envisage la constitution d'une ZSGE dans le cadre d'un SAGE.

L'articulation entre le SAGE et les arrêtés préfectoraux

Voir sur ce point le thème VI développé ci-après concernant l'articulation entre le SAGE et les arrêtés préfectoraux concernant les ZCSE parmi lesquels figurent les ZHIEP et les ZSGE.

VI – L'ARTICULATION ENTRE LE SAGE ET LES ARRETES PREFECTORAUX CONCERNANT LES ZSCE

Rappels :

Les Zones Soumises à Contraintes Environnementales (**ZSCE**) sont :

- Les ZHIEP (*Voir ci-avant le Thème V concernant la protection des zones humides*) ;
- Les ZSGE (*Voir ci-avant le Thème V concernant la protection des zones humides*) ;
- Les zones d'érosion (*Voir ci-avant le Thème II relatif au contenu du règlement*) ;

DREAL des Pays de la LOIRE – Réalisation d'un Guide juridique pour la rédaction des SAGE (Identification et contenu des thèmes) – *Rapport définitif* – 12 février 2010.

- Les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière (*Voir ci-avant le Thème II relatif au contenu du règlement*).

Le règlement du SAGE peut édicter les règles nécessaires au maintien et à la restauration des ZHIEP, des ZSGE, des aires d'alimentation de captage d'eau potable d'une importance particulière et des zones d'érosion telles qu'identifiées par les PAGD.

L'édition de règles sur ces zones par le règlement de SAGE nécessite une identification de ces mêmes zones par le PAGD. Cette identification constitue cependant **une simple faculté** pour les auteurs du PAGD.

L'autorité administrative, autrement dit le préfet, **peut** délimiter ces mêmes zones (article L. 211-3 4° et 5° du CE). Le texte évoque là aussi **une simple faculté pour le préfet**.

Une fois ces zones délimitées, le préfet peut établir **un programme d'actions** pour assurer leur protection.

- La distinction entre la notion d' « identification » et celle de « délimitation » :

La distinction entre ces deux notions est peu aisée et les textes du CE n'apportent aucun élément de précision.

Il ressort cependant de la circulaire interministérielle du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides, à propos des ZSGE, que l'identification renvoie à une notion d' « identification d'un secteur concerné ».

Cette interprétation laisse entendre que le PAGD désignerait, par exemple nominativement et/ou sur une carte à petite échelle des secteurs répondant aux critères des ZSCE, et que l'arrêté préfectoral délimiterait sur un document cartographique, et de manière plus précise, ces mêmes zones.

- **Une incertitude juridique** : les textes sont peu explicites sur l'articulation entre ces dispositions, notamment sur la nécessité d'une délimitation des zones humides précitées par le Préfet, alors même le PAGD du SAGE les a d'ores et déjà identifiés.

Notamment, les textes n'indiquent nullement que les dispositions du SAGE (PAGD et règlement) ne sont applicables qu'en présence d'un arrêté de délimitation pris par le préfet.

Ainsi, on pourrait considérer qu'un SAGE approuvé par le préfet, comportant une identification par le PAGD de ces zones accompagnée de règles définies par le règlement, est pleinement opposable aux tiers, et ce de façon autonome.

Par ailleurs, on peut se demander s'il s'agit d'une simple faculté pour le Préfet de procéder à cette délimitation, ou d'une obligation. Là encore, et à notre sens, la circulaire n'est pas explicite sur ce point.

- La position de la doctrine administrative :

Pour la circulaire du MEEDDAT du 21 avril 2008 une fois le SAGE approuvé, le préfet délimite les zones du PAGD par arrêté préfectoral en établissant, un programme d'actions qui définit les mesures, les objectifs à atteindre et les délais correspondants (conformément à l'article L. 211-3 du CE).

Ainsi, l'identification des ZHIEP par le PAGD est nécessairement suivie d'une délimitation des ces zones par arrêté préfectoral qui interviendra une fois le SAGE approuvé.

Auquel cas, les dispositions du règlement de SAGE relatives aux ZHIEP ne pourront s'appliquer qu'aux seules zones ayant fait l'objet d'une délimitation par arrêté préfectoral.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des **ZSGE**, la circulaire indique qu'une fois le SAGE approuvé, des **servitudes d'utilité publique** peuvent être instituées dans ces zones à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements en recourant à la procédure d'enquête publique prévue aux articles R. 211-96 à R.211-106 du CE, et en application de l'article L. 211-12 du CE.

La circulaire interministérielle du 30 mai 2008 est également très explicite et adopte la même position en indiquant que lorsqu'un SAGE a été arrêté sur le territoire considéré et que le PAGD a identifié une ou des zones potentielles de mise en œuvre d'un programme d'actions, « *l'autorité administrative délimite ces mêmes zones après en avoir si nécessaire précisé les limites, selon les modalités de l'article R. 114-3 du code rural, dans le respect du principe de compatibilité* ».

Si l'interprétation des textes effectuée par la circulaire laisse penser que le préfet est en situation de compétence liée s'agissant de la délimitation des ZHIEP, de l'établissement d'un programme d'actions et de l'instauration de servitudes publiques, la rédaction des textes (l'autorité administrative « *peut* ») laisse penser qu'il s'agit d'une simple faculté pour le préfet d'adopter un programme d'actions.

En revanche, et de manière certaine, **les arrêtés de délimitation de ces zones et les programmes d'actions** visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable les ZHIEP **constituent des décisions prises dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles avec le SAGE.**

Conseil de rédaction :

Au-delà des incertitudes juridiques, **le double objectif de sécurité juridique et d'effectivité** des dispositions du SAGE et des arrêtés préfectoraux concernant les ZSCE commande de :

- Mettre en place les ZSCE dans le cadre d'une action concertée entre les auteurs du SAGE, les acteurs du SAGE et les préfets compétents pour délimiter et approuver les ZSCE ;
- Considérer que les dispositions du SAGE (identification des ZSCE par le PAGD règles nécessaires au maintien et à la restauration des ZSCE) ne seront pleinement effective qu'une fois ces mêmes zones délimitées par arrêté préfectoral ;
- Considérer que l'arrêté préfectoral de délimitation des ZSCE et les programmes d'actions correspondant doivent être compatibles avec le SAGE dans la mesure où ils constituent des décisions prises dans le domaine de l'eau.

Dans le cadre de ce schéma, l'arrêté préfectoral de délimitation des ZSCE et les programmes d'actions correspondant ne pourront être adoptés qu'une fois le SAGE approuvé et entré en vigueur.