

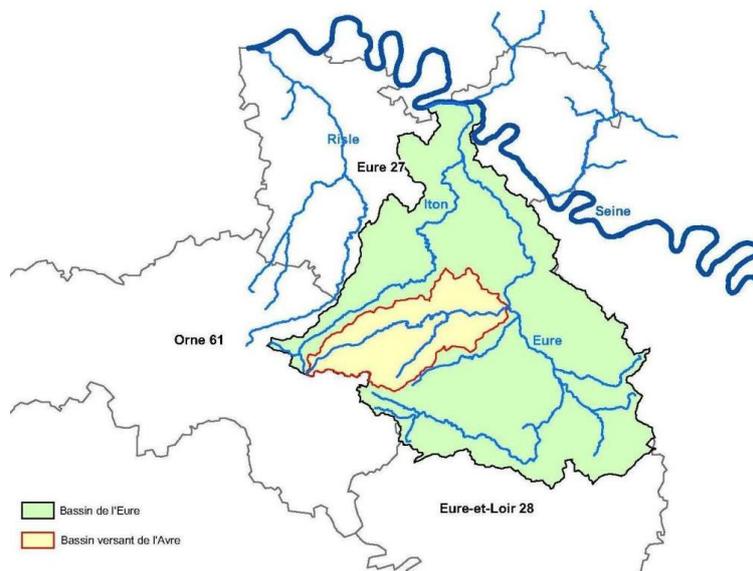


Cabinet certifié ISO 9001



Relecture du projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Avre

analyse du contenu intrinsèque du SAGE



Société Civile Professionnelle d'Avocats membre de :



Eurojuris France, une association nationale du 1^{er} groupe européen de cabinets d'avocats indépendants.



DRUAI-LAHALLE & ASSOCIES / AVOCATS

Métropolis II 14 C, rue du Pâtis Tatelin CS 10824 35708 Rennes Cedex 7
Tél. : 02.23.20.90.50 - Fax. : 02.23.20.90.59 - Courriel : infosdml@dml-avocats.com

AVERTISSEMENT

La mission de relecture juridique des documents constitutifs du SAGE de l'Avre distingue deux volets :

- un premier volet consacré à une analyse du contenu intrinsèque du SAGE (PAGD et règlement), ayant pour objet de vérifier la cohérence interne du document, sa lisibilité, sa formulation, sa pertinence, ses incidences potentielles, dans l'objectif de faciliter la mise en œuvre future du document,

- un second volet consacré à une analyse de l'insertion du document dans la hiérarchie des normes (textes nationaux, SDAGE...), ayant pour objet de vérifier la légalité du document, sa pertinence, dans l'objectif d'aboutir à un document juridiquement exempt de critiques.

Le présent rapport constitue une synthèse de l'analyse du contenu intrinsèque du SAGE.

S O M M A I R E

Le PAGD Observations sur...	page 4
Le règlement Observations sur...	page 12
Le rapport environnemental Observations sur...	page 13

LE PAGD

OBSERVATIONS SUR...

1

Références	Observations
Observation générale	⇒ quelques « coquilles » sont à relever dans le document. Nous les avons relevées directement dans notre version « papier » du PAGD et du règlement.
Observation générale	⇒ le code de l'environnement distinguant très clairement deux documents au sein du SAGE (le PAGD et le règlement), il aurait pu être opportun de constituer deux documents autonomes d'un point de vue formel : le PAGD et le règlement.
1. Présentation générale 2. Compatibilité du SAGE avec les autres instruments de planification 3. Analyse des milieux et usages	
Page 3 - « Le règlement a pour principal objet d'encadrer... »	⇒ cette phrase doit être reformulée en soulignant d'abord que le règlement fixe les règles permettant d'assurer la réalisation des objectifs du PAGD. ⇒ cette phrase doit également être reformulée en indiquant que les règles ou mesures définies par le règlement sont opposables non seulement à l'administration mais également aux tiers dans l'exercice des activités relevant notamment de la législation sur l'eau.
Page 5 - point 1.4.1	⇒ la distinction entre grandes masses d'eau superficielles et petites masses d'eau superficielles gagnerait à être expliquée.
Page 8 et suivantes	⇒ en pratique ce tableau est très difficile à lire avant d'avoir pris connaissance du chapitre 6 consacré aux objectifs du SAGE. Ce tableau pourrait figurer en annexe du PAGD.
Page 12 – « Natura 2000 est un projet applicable... »	⇒ à remplacer par « <i>Natura 2000 est une démarche européenne...</i> ».
Page 13 – « Les schémas de cohérence territoriale visent à définir les orientations... »	⇒ à remplacer par « <i>Les schémas de cohérence territoriale sont des documents d'urbanisme ayant pour objet d'établir une planification urbaine stratégique à un niveau intercommunal, sans entrer le détail de l'affectation des sols</i> ». ⇒ selon le code de l'urbanisme, les SCOT doivent être compatibles avec « <i>les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux</i> » (article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme).
Page 13 – Les documents d'urbanisme locaux	⇒ pour les PLU, c'est désormais l'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme qui prévoit l'obligation de compatibilité.
Pages 13 et 14 – Les schémas départementaux des carrières	⇒ les données du SAGE ne semblent pas actualisées car les documents évoqués ont une durée qui a

	expiré.
Page 15	⇒ plutôt qu'un titre « 3. Analyse des milieux et usages », nous aurions préféré un titre « 3. Synthèse de l'état des lieux » car cela correspond davantage aux exigences réglementaires (article R. 212-46 du code de l'environnement)
Page 15	⇒ le contexte administratif et institutionnel mériterait selon nous d'être développé et étayé par des cartes plus explicites (carte illustrant la situation du SAGE par rapport aux départements, par rapport aux EPCI, par rapport au PNR, carte des bourgs et agglomérations avec représentation de la population...).
Page 16 – point 3.1.1.4	⇒ une carte aurait utilement illustrée le développement.
Page 17	⇒ la carte ne permet pas de procéder au repérage de l'ensemble des lieux évoqués dans les développements écrits.
Page 18	⇒ les données de l'IFEN datent de 2000, soit il y a plus de 10 ans. Une actualisation est-elle possible ? ⇒ des cartographies pourraient utilement venir étayer le point 3.1.1.7. ⇒ l'absence d'inventaire et le manque de données sur les zones humides nous paraît problématique.
Page 18 – « ...et un site classé liée aux milieux aquatiques »	⇒ cette phrase mériterait d'être reformulée pour préciser la nature du lien avec les milieux aquatiques.
Pages 19 à 27	⇒ des cartographies même simplifiées permettraient plus facilement de situer les références aux différents lieux.
Page 21 – point 3.2.1.2	⇒ 6 masses d'eau apparaissent dans le tableau. Pourquoi ? Est-il possible de l'expliquer ?
Pages 23 à 25	⇒ ces développements sont très techniques. Une définition des expressions les plus techniques aurait utilement pu être fournie.
Page 25	⇒ quid des espèces invasives qui donnent lieu à une disposition MN14 dans la suite du document ?
Page 30 – « Les chiffres présentés ci-dessous ne prendront pas en compte les années 1996 et 2006... »	⇒ il serait préférable de dire que les statistiques pour les années 1996 et 2006 ne sont pas pertinentes en raison de [à préciser] et que ces statistiques de ces deux années ne sont donc pas pris en compte dans l'analyse.
Page 32	⇒ la carte aurait gagné à être précisée : <ul style="list-style-type: none"> - la légende pourrait indiquer la signification des couleurs, - les captages ne pourraient-ils pas également recevoir un code afin de pouvoir être identifiés.
Page 33	⇒ est-il possible d'indiquer que la « majorité des structures distributrices disposent donc d'un réseau en relativement bon état » alors qu'il est indiqué par

	<p>ailleurs que « <i>Seules 30 % des collectivités possèdent un rendement supérieur à 75 %</i> » et que « <i>Au-dessus de 75 %, on considère que le réseau ne présente pas de dysfonctionnement majeur</i> » ? Il nous semble y avoir une contradiction.</p> <p>⇒ le paragraphe « <i>Ces chiffres doivent cependant être relativisés lorsque les consommations non facturées ne sont pas comptabilisées...</i> » doit à notre sens être explicité car nous ne l'avons pas bien compris. Il mériterait par ailleurs d'être placé avant, dans les développements de la page 33.</p> <p>⇒ il y a deux chiffres différents, sur la page, pour la ville de Paris : 21,3 millions et 17,32 millions. Une explication serait opportune.</p> <p>⇒ le tableau en bas de page fait apparaître une consommation usage domestique + consommation usage non domestique supérieures à la consommation 2007 sur le bassin. Cela apparaît peu logique.</p>
Page 34	<p>⇒ il est indiqué que « <i>La principale source d'inquiétude ne concerne pas la quantité mais bien la qualité de l'eau potable</i> ». Cela nous paraît contradictoire avec l'enjeu dont le titre est « <i>Gérer la rareté de la ressource en eau</i> ».</p>
Page 35 – « Si le Grenelle de l'environnement a déjà identifié 10 champs captant prioritaire... »	<p>⇒ à reformuler : « <i>Si 10 champs captant prioritaires ont été désignés sur le bassin de l'Avre, par application de l'article L. 211-3 du code de l'environnement...</i> ». Il faudrait toutefois vérifier que les arrêtés préfectoraux dont il s'agit sont bien fondé sur l'article L. 211-3 du code de l'environnement.</p>
Page 37	<p>⇒ cette carte devrait apparaître à notre avis en page 35.</p>
Page 40 – « La conformité avec la Directive eaux résiduaires urbaines et/ou le bon état écologique des masses d'eau, qui est établie par les services de police de l'eau... »	<p>⇒ nous ne comprenons pas le sens de cette phrase.</p>
Page 41	<p>⇒ aucune information n'est donnée au sujet du SPANC.</p>
Page 42 – « Les effluents des 11 autres industries sont quant à eux rejetés dans le milieu naturel »	<p>⇒ il serait utile de préciser qu'il existe des systèmes internes de traitement.</p>
Page 43 – « Il n'existe pour l'heure aucune donnée permettant de quantifier les rejets qu'ils leurs sont dus notamment au niveau de la zone des Livraindières Nord à Dreux »	<p>⇒ il est délicat d'écrire cela. N'est-il pas possible de formuler une estimation ?</p>
Page 46	<p>⇒ Dispose-t-on de données plus précises sur les productions animales ? Combien d'élevages soumis à déclaration ICPE ? Combien d'élevages soumis au RSD ?</p> <p>Quid des établissements convertis à l'agriculture biologique ?...</p>
Page 49 – « le drainage des zones humides relevant depuis 1992 de la nomenclature des opérations	<p>⇒ rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature IOTA 0,1 ha < 1ha = déclaration</p>

soumises à déclaration ou à autorisation (au-delà de 20 ha) »	> 1 ha = autorisation
Page 49 – point 3.3.4.5	⇒ seule la pression azotée donne lieu à une analyse. D'autres aspects ne devraient-ils pas être analysés ? (ex : nitrates... Voir la disposition AEP 23, page 79) ⇒ les calculs ont été effectués sur la base de données du RGA de 2000. N'existe-t-il pas des données actualisées ?
Page 50 – « Là encore, il aurait fallu une enquête parcellaire pour avoir un résultat précis sur les reliquats d'azote, ce qui n'est pas aisément réalisable à l'échelle d'un bassin versant »	⇒ il est délicat d'écrire cela car la crédibilité de l'analyse en est affectée.
Page 51 – « ...loi n° 2000-108 du 10 février 2000... »	⇒ il s'agit de la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. ⇒ l'article R. 212-36 indique plus précisément que le SAGE doit comporter dans l'état des lieux « <i>une évaluation du potentiel hydroélectrique par zone géographique</i> ». ⇒ l'évaluation du potentiel hydroélectrique réalisée nous paraît assez faible.
Page 52	⇒ il serait utile de préciser le stade d'avancement des PPRI en cours. ⇒ les données concernant le mode d'occupation des sols datent de 2000. N'existe-t-il pas des données actualisées ?
Page 52 – « Aucune donnée chiffrée disponible ne permet de quantifier ces phénomènes »	⇒ il est délicat d'écrire cela. Ne serait-il pas possible de fournir une estimation ?
Page 53 – « Il constitue en effet une servitude d'utilité publique devant être annexée aux PLU et prise en compte lors de la délivrance des permis de construire »	⇒ à modifier comme suit : « <i>... lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme</i> ». ⇒ nous signalons à ce sujet que la réglementation est en train d'évoluer de manière significative avec notamment la discussion au Parlement d'une proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine.
<p>4. Tendances et scénarios</p> <p>5. Enjeux</p>	
Pages 55 et suivantes	⇒ l'article R. 212-36 du code de l'environnement prévoit que l'état des lieux comporte « <i>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</i> ». Et l'article L. 212-5 vise les « <i>documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des syndicats mixtes, des établissements publics, des autres personnes morales de droit public, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des associations syndicales libres de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ayant des</i>

	<i>incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau ».</i>
Page 55	⇒ il aurait été intéressant, au sujet de l'évolution démographique, de comparer les données INSEE avec les prévisions figurant dans les documents d'urbanisme établis, pour savoir si ces dernières corroborent les premières ou si au contraire des politiques volontaristes d'aménagement du territoire sont de nature à influencer sur les données INSEE.
Page 56 – point 4.1.1.2	⇒ des projets sont-ils inscrits dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) approuvé ou en cours d'élaboration (ZAC, équipements publics...) ? Des équipements publics sont-ils programmés par l'Etat (infrastructures routières...) ?
Page 59	⇒ le tableau mériterait à notre sens que des conclusions soient dégagées permettant d'indiquer les grandes tendances de l'évolution de la qualité de la ressource.
Page 62	⇒ quid des tendances en ce qui concerne les flux de pollution liée aux dispositifs d'assainissement non-collectif ?
Page 63 – « Concernant la présence de substances toxiques... »	⇒ ce paragraphe mériterait d'être reformulé. Il pourrait être indiqué qu'une réduction significative des désordres liés est peu probable dans les années à venir si des dispositions ne sont pas prises à ce sujet.
Page 63 – point 4.5	⇒ là encore il pourrait être indiqué que des améliorations ne pourront pas être constatées sans la mise en œuvre d'actions concrètes en ce domaine.
Page 64	<p>⇒ le constat de l'absence d'inventaire et du manque de données nous paraît problématique, au regard notamment du SDAGE applicable dont un extrait est reproduit ci-dessous :</p> <p>Disposition 80a Délimiter les zones humides Sur les territoires couverts par un SAGE, la CLE identifie de manière précise les zones humides et intègre cet aspect dans les documents cartographiques du SAGE. Les CLE pourront utilement s'appuyer sur la Carte 13 qui présente les zones à dominante humide cartographiées au 1/50 000^{ème}. Sur les territoires non couverts par un SAGE, il est recommandé que cette identification soit effectuée sous la responsabilité du préfet. Lorsque les enjeux le justifient, une délimitation réglementaire peut-être arrêtée (L.214-7-1 du code de l'environnement).</p>
Page 64 – « Il est possible que d'autres sites soient classés au hasard de la découverte d'espèces protégées »	⇒ cette phrase mérite selon nous d'être reformulée.
Page 66	⇒ la partie « ENJEUX » ne peut se résumer selon

	<p>nous à un tableau. Il conviendrait a minima, en quelques lignes seulement, de relier chaque enjeu dégagé à un élément de l'état des lieux.</p> <p>⇒ l'ordre des thèmes ne correspond pas à l'ordre des thèmes figurant en partie 6.</p> <p>⇒ l'ordre des enjeux ne correspond pas à l'ordre des enjeux figurant en partie 6.</p> <p>⇒ en partie 6, le thème « Gestion durable de la ressource en eau potable » ne comporte pas l'enjeu E4.</p>
6. Objectifs du SAGE et conditions de réalisation	
<p>AVERTISSEMENT : la présente analyse ne porte pas sur la formulation exacte des différentes mesures car cette formulation sera étudiée dans le cadre du volet 2 de notre mission consacrée à une analyse de l'insertion du document dans la hiérarchie des normes (textes nationaux, SDAGE....). A été appréhendée ici la cohérence générale de ces mesures.</p>	
Observation générale	<p>⇒ les mesures sont souvent formulées de la façon suivante : « <i>La CLE demande...</i> ». Il nous paraît préférable d'écrire : « <i>Le SAGE demande...</i> ».</p>
Observation générale	<p>⇒ chaque mesure est précédée d'un commentaire. Parfois, des « outils » sont exposés en appui des mesures. Il conviendrait d'explicitier la « logique » du document. Voici une proposition : le court commentaire précédant chaque mesure pourrait être intitulé « enjeu ». La « fiche outil » pourrait par exemple être reformulée comme suit : « <i>exemples d'actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre</i> ».</p>
Observation générale	<p>⇒ chaque mesure ne trouve pas un élément d'explication ou simplement une correspondance dans l'état des lieux. C'est le cas par exemple en ce qui concerne la MN14 relative aux espèces animales invasives, l'AEP28 relative aux acteurs de l'agriculture biologique...</p> <p>Il serait opportun de veiller à ce que chaque mesure trouve un élément d'explication ou simplement une correspondance dans l'état des lieux</p>
Observation générale	<p>⇒ lorsqu'une mesure du PAGD est complétée par un article du règlement, il est spécifié à la fin des mesures concernées le champ d'application de l'article du règlement qui est concerné. Nous préférierions que systématiquement, la mesure du PAGD soit complétée par la formuler suivante : « <i>Ces dispositions sont complétées par l'article XX du règlement</i> ».</p>
Page 67	<p>⇒ il aurait été opportun que la problématique de la gouvernance, dans le domaine de l'eau, se retrouve dans le point 3.1.1.1 de l'état de lieux (contexte administratif et institutionnel).</p>
Page 69	<p>⇒ ainsi que cela a été indiqué, le constat de la « tension quantitative de l'eau » est en décalage avec le constat dressé dans l'état des lieux (page 34) selon lequel « <i>la principale source d'inquiétude ne concerne</i></p>

	<i>pas tant la quantité mais bien la qualité de l'eau potable ».</i>
Page 74	⇒ il apparaît à cette page que la DREAL « a mandaté le BRGM pour lever ces incertitudes [sur le bilan quantitatif] afin de mieux comprendre le fonctionnement hydrogéologique du bassin ». Il aurait été opportun que cette information figure dès l'état des lieux. Par ailleurs cette information est de nature à fragiliser le SAGE en ce sens qu'il pourrait lui être reproché de n'avoir pas été établi en considération des résultats de cette étude.
Page 79	⇒ il est indiqué que « La masse d'eau souterraine de la craie altérée du Neubourg (...) présente un mauvais état chimique en raison de taux de nitrate trop élevés ». Il est aussi indiqué que « la grande majorité des captages du bassin de l'Avre connaît ainsi des problèmes de nitrates, en liaison avec l'exploitation agricole des sols ». L'explication de ce constat ne ressort pas de l'état des lieux (pages 28 et 29 et pages 43 et suivantes).
Page 83	⇒ les données relatives à l'assainissement non collectif ne paraissent pas figurer dans l'état des lieux.
Page 84 - « Cet inventaire a été réalisé dans le département de l'Eure en s'appuyant sur la jurisprudence liée à la circulaire... »	⇒ ne faut-il pas lire plutôt : « Cet inventaire a été réalisé dans le département de l'Eure en s'appuyant sur la circulaire... » ?
Page 94	⇒ ainsi que cela a été indiqué, le constat de l'absence d'inventaire et du manque de données nous paraît problématique, au regard notamment du SDAGE applicable dont un extrait est reproduit ci-dessous : Disposition 80a Délimiter les zones humides Sur les territoires couverts par un SAGE, la CLE identifie de manière précise les zones humides et intègre cet aspect dans les documents cartographiques du SAGE. Les CLE pourront utilement s'appuyer sur la Carte 13 qui présente les zones à dominante humide cartographiées au 1/50 000 ^{ème} . Sur les territoires non couverts par un SAGE, il est recommandé que cette identification soit effectuée sous la responsabilité du préfet. Lorsque les enjeux le justifient, une délimitation réglementaire peut-être arrêtée (L.214-7-1 du code de l'environnement).
7. Mise en œuvre et suivi du SAGE	
Page 108	⇒ il est délicat d'écrire que « la part de la lutte contre les inondations est sous-estimée du fait que de nombreux aménagements dépendront du résultat d'un diagnostic préalable ». Une reformulation mérite d'être étudiée.
Page 115	⇒ la notion de « délais de réalisation » ne correspond

	<p>pas tout à fait aux exigences du code de l'environnement qui exige du PAGD qu'il fixe les « <i>délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives dans le périmètre défini par le schéma doivent être rendues compatibles avec celui-ci</i> ».</p>
--	---

LE REGLEMENT

OBSERVATIONS SUR ...

2

Références	Observations
Observation générale	⇒ sauf erreur de notre part, les annexes sont essentiellement des annexes au règlement. Il conviendrait à notre avis de les lier formellement au règlement.
Annexes	⇒ chaque page de garde de chaque annexe devrait à notre avis comporter un préambule expliquant son objet et renvoyant notamment à l'article du règlement concerné.
Annexes	⇒ le travail réalisé en annexe mériterait selon nous de recevoir une explication dans la partie « état des lieux ».
Règlement	⇒ dans le préambule de chaque article du règlement est visé une référence au PAGD et une référence au SDAGE. Il conviendrait à notre avis d'y ajouter une référence à l'annexe utilisée.

LE RAPPORT ENVIRONNEMENTAL

OBSERVATIONS SUR ...

3

Références	Observations
Observation générale	⇒ les observations concernant le PAGD peuvent trouver également à s'appliquer au rapport environnemental, ce rapport comportant un certain nombre d'extrait du PAGD. Elles ne seront pas reprises ici.
Observation générale	⇒ le contenu du rapport est très bref, ce qui, en cas de recours dirigé contre le SAGE, pourrait poser difficulté.
Page 5	⇒ la définition de la compatibilité qui est donnée correspond davantage à la définition de la notion de conformité.
Page11	⇒ le SCOT de l'agglomération du Drouais mérite à notre avis davantage d'indications. Comporte-t-il des projets susceptibles d'avoir une incidence dans le domaine de l'eau ?
Page 12	⇒ comment se fait-il que le SDAGE met l'accent sur l'extraction des matériaux s'il n'y a pas d'enjeu à ce sujet sur le bassin ?
Pages 16 à 20	⇒ la présentation de l'état initial de l'environnement est très succincte. ⇒ ne sont pas décrites les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet.
Page 20	⇒ l'évolution tendancielle a été opérée en ne tenant pas compte des prélèvements de la ville de Paris. Il faudrait à notre avis partir sur une estimation réaliste des prélèvements de la ville de Paris (prélèvements constants ou légère augmentation ?).