



Commission permanente du 9 mars 2012

Présentation par Me Anne LE DERF-DANIEL - Avocat

ASSISTANCE JURIDIQUE À LA RÉDACTION DU SAGE DU BASSIN DE LA VILAINE

SOMMAIRE

- ✘ - Le cabinet ARES
- ✘ - Méthodologie-modalités organisationnelles
- ✘ - L'écriture des documents réglementaires d'un SAGE

LE CABINET ARES

- ✘ 12 associés, 28 avocats en tout
- ✘ 1 pôle droit public 5 avocats
(Me Christian BOIS)
- ✘ Un avocat référent pour cette mission:
Me Anne LE DERF
15 ans d'expérience en droit de l'urbanisme et
de l'environnement

DES EXPÉRIENCES DE RÉDACTION DE SAGE

- **SAGE bassin de l'Huisne**
- **SAGE Nappe de Beauce**
- **SAGE SARTHE AMONT**
- **SAGE Rance Frémur Baie de Beaussais**

MÉTHODOLOGIE

MODALITÉS ORGANISATIONNELLES

- **Commission Locale de l'Eau**
 - Arrête et approuve le SAGE
- **Commission permanente de la CLE**
 - Relit les pré-PAGD et pré-règlement (plans détaillés) établis par les **commissions thématiques**, revus par le juriste (comité de rédaction)
 - Prépare les CLE (bureau)
- **Commissions thématiques**
 - Force de propositions et d'expertise
- **IAV/cellule d'animation**
 - Echantent avec le juriste
 - coordonnent
 - Mettent le SAGE en forme

DÉTAILS DE LA PRESTATION

- ✘ Phase 1 : Analyse des projets (plans détaillés) de PAGD et règlement du SAGE préparés par les commissions thématiques et l'IAV
 - ❖ Vérification de la bonne répartition des mesures (PAGD / règlement / volet opérationnel)
 - ❖ Eclairage sur les mesures qui peuvent problème / difficultés pressenties
 - ❖ Propositions de reformulation
 - ❖ Echanges avec l'IAV/cellule d'animation
 - ❖ Rédaction d'un rapport juridique provisoire (évolutif)

PHASE 2 : ASSISTANCE JURIDIQUE À LA RÉDACTION DES DOCUMENTS DU SAGE ET ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE EN CONTINU

- ✘ Un **éclairage juridique permanent** et en CP de relecture
- ✘ Conformité aux textes législatifs et réglementaires et au SDAGE
- ✘ **cohérence interne** des documents réglementaires du SAGE (orientations, dispositions, prescriptions, recommandations),
- ✘ respect du **champ de compétence** d'un SAGE
- ✘ identifier les **dispositions illégales, inopportunes ou inapplicables**
- ✘ **Reformuler** les dispositions sujettes à caution, ambiguës ou illégales
- ✘ informer les acteurs locaux des **conséquences pratiques et juridiques** des dispositions/mesures

EXEMPLE 1

- ✘ **Disposition n°XX : Définir les secteurs de forte densité de plans d'eau**
- ✘ Dans le cadre de la mise en œuvre du SDAGE Loire-Bretagne, la mise en place de nouveaux plans d'eau n'est autorisée qu'en dehors des zones suivantes :
 - + -Les bassins versants classés en zone de répartition pour les eaux superficielles,
 - + -Les bassins versants où il existe des réservoirs biologiques,
 - + -Les secteurs où la densité de plans d'eau est déjà importante.
- ✘ Dans un délai d'un an à compter de la date d'approbation du SAGE, la Commission Locale de l'Eau définira les secteurs où la densité de plans d'eau est déjà importante (superficie cumulée des plans d'eau, nombre de plans d'eau, ...), et en établira une cartographie **afin d'interdire, à l'avenir, dans ces secteurs, la création de plans d'eau.**
- ~~✘ Les communes et/ou EPCI compétents inscrivent ces secteurs dans leurs documents d'urbanisme en adoptant un classement et des règles permettant d'interdire la création de nouveaux plans d'eau.~~
- ✘
- ✘ **Commentaires ARES (Anne LE DERF) :** Cela veut dire que l'on ne va pas pouvoir interdire dans le règlement la création de plans d'eau en dessous de 1000 m² car il faut cibler des secteurs prioritaires –et on ne les connaît pas- pour ne pas interdire de manière générale et absolue.
- ✘ Dernière phrase: cette rédaction n'est pas possible si les secteurs ne sont pas connus aujourd'hui, cela nécessitera une modification du SAGE.

EXEMPLE 2

Article 1- Protéger les berges et cours d'eau du piétinement et des rejets générés par les animaux d'élevage (cf. disposition QE.P.1.)

« La divagation des animaux d'élevage sur les berges et dans les cours d'eau tels qu'inventoriés sur la cartographie n° 1 est interdite.

A cette fin, les bords de rivières sont mis en défense par des clôtures fixes ou amovibles ne permettant pas la divagation des animaux. Des points d'abreuvement sont aménagés et bien délimités pour éviter tout piétinement du lit mineur. La traversée temporaire des cours d'eau par les animaux d'élevage est seulement possible sur les passages à gué. »

EXTRAIT RAPPORT JURIDIQUE

	Commentaires cabinet ARES
Cadre juridique	Article R212-47-2 ° - a) CE- contenu du règlement « Opérations entraînant des impacts cumulés significatifs »
Conformité DCE/textes nationaux - compatibilité SDAGE	Problème de conformité avec l'article R212-47 CE encadrant le contenu du règlement d'un SAGE. Dans certains départements, les arrêtés préfectoraux portant les prescriptions techniques opposables aux ICPE comportent ce type d'interdiction.
Cohérence avec les autres documents du SAGE et les objectifs du SAGE	oui
Respect du champ de compétence du SAGE	oui
Répartition des mesures dans les différents documents du SAGE (PAGD- règlement-volet opérationnel)	Mesure d'interdiction stricte envisageable dans le règlement mais à condition qu'elle soit rédigée autrement (respect strict - rapport de conformité), au travers de la législation sur les ICPE. Son impact sera alors plus limité puisque seulement opposable aux pétitionnaires qui déclarent ou sollicitent une autorisation au titre de l'article L214-1 CE (dossier loi sur l'eau) ou sont déjà soumis à cette législation (ICPE-élevage bovin), et non à tous les élevages bovins, même ceux situés en dessous des seuils de la nomenclature.

SUITE

Impacts et portée juridiques	Telle que rédigée dans le projet, elle est opposable à tous et sa violation est punie d'une amende de 5 ^{ème} classe (contravention), à condition qu'elle soit légale, c'est la difficulté, en l'espèce, il existe un sérieux doute, à cet égard.
Difficultés pressenties et problèmes juridiques	L'article R212-47 CE autorise le SAGE à édicter des « règles particulières <u>d'utilisation</u> de la ressource en eau applicables aux opérations entraînant des <u>impacts cumulés significatifs</u> en terme de <u>prélèvements et de rejets</u> ». Si l'on ne doute pas, sur un plan strictement technique, que le piétinement du bétail, répété et cumulé, ait un impact significatif sur la qualité de l'eau et la morphologie des cours d'eau, il ne s'agit pas de prélèvements et/ou de rejets au sens des titres I ^{er} et II de la nomenclature « eau » annexée à l'article R214-1CE. Autrement dit, le piétinement n'est pas un rejet, encore moins un prélèvement.
Reformulation-propositions-conseils divers	Article n° 1 : Interdire la divagation du bétail dans le lit mineur des cours d'eau <i>L'accès aux cours d'eau est interdit aux élevages bovins relevant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L.512-1 et L.512-8 du Code de l'environnement, à l'exception des traversées temporaires sur les passages à gué, (sous réserve- à valider) <u>sur tout le périmètre du SAGE.</u></i> <i>L'autorité préfectorale impose en outre aux élevages bovins relevant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, la mise en place de clôtures fixes ou amovibles empêchant la divagation des animaux sur les berges et dans les cours d'eau, <u>identifiés sur la carte ci-contre.</u> Des points d'abreuvement sont aménagés et bien délimités pour éviter tout piétinement du lit mineur.</i>

LES CLÉS DE LA MISSION

- ✘ *une écoute attentive des acteurs locaux au travers du respect de la stratégie collective adoptée,*
- ✘ *une collaboration étroite avec la cellule d'animation du SAGE.*
- ✘ *... une écoute du juriste*

L'ÉCRITURE DES DOCUMENTS RÉGLEMENTAIRES D'UN SAGE

- ✘ Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)

- ✘ REGLEMENT

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE (PAGD)

Contenu obligatoire (art. R212-46 CE):

- Une **synthèse** de l'état des lieux
- L'exposé des **principaux enjeux** du bassin.
- La définition des **objectifs généraux** permettant de satisfaire aux principes de gestion équilibrée de la ressource en eau et des ressources piscicoles.

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE (PAGD)

- ✘ Définition des moyens prioritaires permettant d'atteindre **les objectifs** (mesures techniques ou juridiques = orientations / dispositions / prescriptions / actions)
- ✘ les **délais et conditions de mise en compatibilité** des décisions prises dans le domaine de l'eau avec le **PAGD** (*à arrêter selon les priorités du SAGE et en fonction des difficultés techniques susceptibles d'être rencontrées*).
- ✘ L'évaluation **des moyens matériels et financiers**: il s'agit de s'assurer de la capacité des acteurs à mettre en œuvre le SAGE.

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DURABLE (PAGD)

+ Contenu facultatif :

▪ Identifier des zones (cartographie):

- Zones humides d'intérêt environnemental particulier (**ZHIEP**)
- Zones humides dites "stratégiques pour la gestion de l'eau" (**ZSGE**) en particulier en matière de qualité et de quantité d'eau
- Zones correspondant aux **aires d'alimentation des captages** d'eau potable
- Zones **d'érosion**
- Zones **naturelles d'expansion des crues**
- L'inventaire des ouvrages hydrauliques

LE CONTENU DU RÈGLEMENT (FACULTATIF)

Les règles doivent porter sur les thématiques suivantes (art. R212-47 CE):

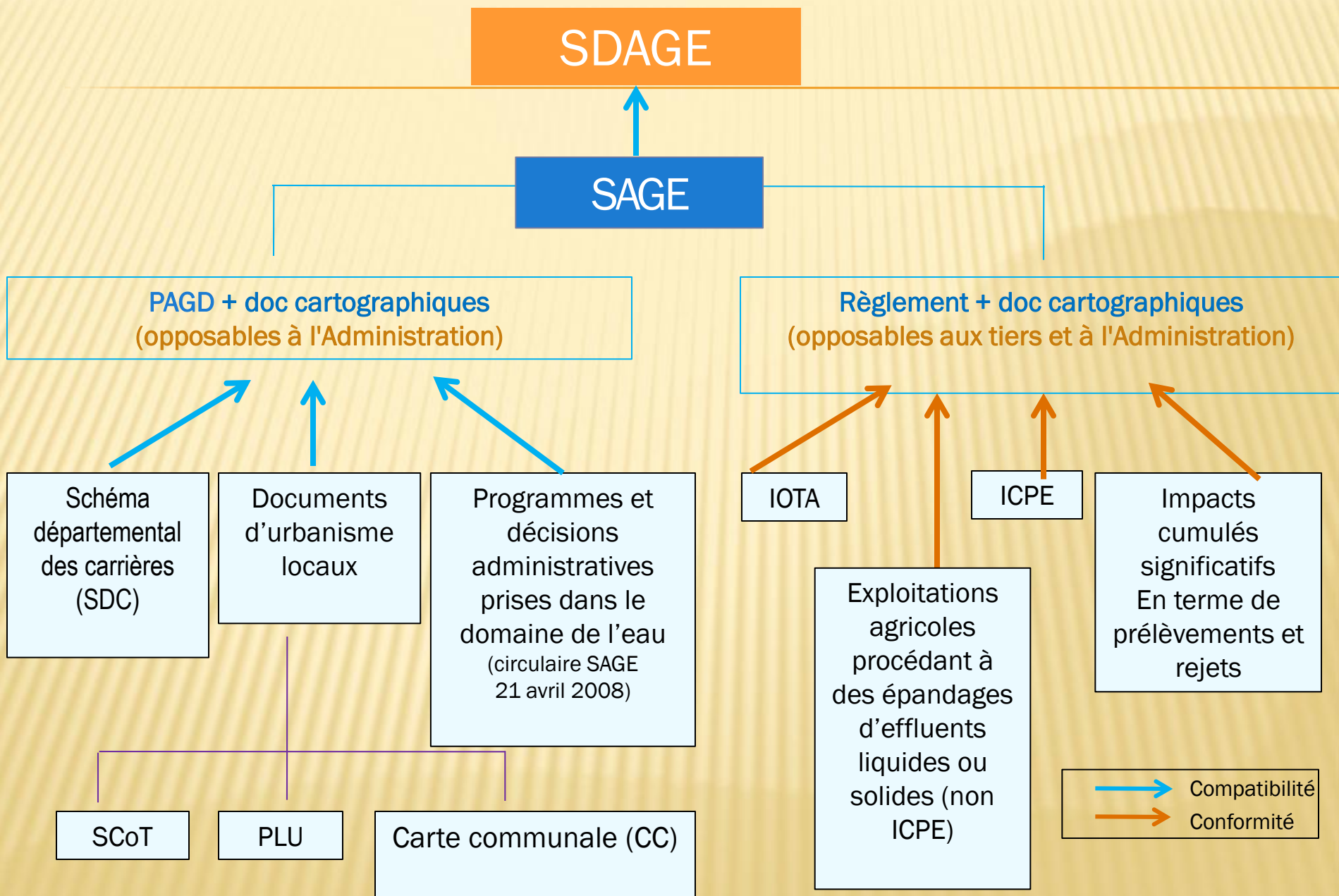
- ❖ **Les priorités d'usage de la ressource en eau**
- ❖ **la répartition en pourcentage des volumes globaux de prélèvements par utilisateur (régler les conflits d'usage)**
- ❖ **Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau, nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau, applicables :**
 - ❑ **aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvement et de rejet,**
 - ❑ **aux IOTA et ICPE,**
 - ❑ **aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides**

LE CONTENU DU RÈGLEMENT (FACULTATIF)

■ Règles nécessaires :

- A la restauration et la préservation de la ressource en eau dans les **aires d'alimentation des captages d'eau potable** d'une importance particulière.
 - A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les **zones d'érosion**.
 - Au maintien et à la restauration des **zones humides d'intérêt environnemental particulier et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau**.
 - Indiquer, **parmi les ouvrages hydrauliques inventoriés par le PAGD**, ceux qui sont soumis, à une **obligation d'ouverture régulière de leurs vannages** afin d'améliorer le transport naturel de sédiments et d'assurer la continuité écologique.
- ★ La définition de telles règles doit être accompagnée d'une cartographie précise

L'ARCHITECTURE DES SAGE



DÉFINITIONS

- × **Prise en compte**: ne pas ignorer

"Je montre que j'ai tenu compte des objectifs du document supérieur dans ma décision, je ne l'ai pas ignoré, je ne m'en suis pas trop éloigné"

- × **Compatibilité**: ne pas contrarier, l'obligation de compatibilité accepte une atteinte marginale de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure, les écarts tolérés ne doivent pas contrarier les options fondamentales de la norme supérieure.

Exemple 1: Un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique un projet d'autoroute n'est pas incompatible avec un SDAGE, alors même que sur une longueur de 7 kms, son tracé est différent de celui indiqué au schéma.

Plus le texte est précis, plus la compatibilité se rapproche de la conformité et inversement.

- × **Conformité**: requiert une adéquation stricte entre les documents et décisions

QUELQUES PRINCIPES DE REDACTION

- ✘ **Orienter l'action publique, via les outils réglementaires et contractuels existants.**
- ✘ **Porter sur des thématiques présentant un intérêt stratégique ("prioriser").**
- ✘ **Optimiser les outils réglementaires existant**
- ✘ **Apporter de la réelle plus-value**
- ✘ **Le SAGE crée du droit mais ne saurait créer de la procédure**
- ✘ **Le SAGE n'a pas non plus vocation à demander des modifications de la réglementation nationale existante**

RÈGLEMENT

- **Objectifs:**

- **Sélectionner** les dispositions du PAGD à **renforcer** sous forme d'un **nombre restreint de règles**, pour assurer la mise en œuvre effective des objectifs du SAGE.
- **Encadrer** (créer, améliorer, harmoniser) les **usages de l'eau**
- **Encadrer** les réglementations liées aux usages de l'eau (par exemple, activités relevant de la police de l'eau)
- Une règle doit être claire, précise et **contrôlable**.

LA DISPOSITION/MESURE DU PAGD

Les éléments constitutifs d'une disposition sont :

- ✘ Rappel de l'objectif spécifique ;
- ✘ La justification/motivation de la disposition ;
- ✘ La disposition proprement dite et éventuellement la cartographie adaptée ;
- ✘ Le programme d'actions associées.

LA RÈGLE

- ✘ La règle peut être définie de la manière suivante :
 - + La justification/motivation de la règle ;
 - + L'identification dans le PAGD de l'objectif à atteindre et éventuellement de la disposition attachée ;
 - + La prescription proprement dite, c'est-à-dire l'article du règlement ;
 - + La cartographie correspondante, si besoin.