



Établissement public du ministère chargé du développement durable

Secrétariat technique du bassin Loire-Bretagne

Rédaction des SAGE

Ce qu'il est possible de faire – Ce qu'il faut éviter

Questions réponses

1^{er} février 2013

Rédaction des SAGE

Ce qu'il est possible de faire – Ce qu'il faut éviter

Questions réponses

Une règle d'or : nécessité, adéquation et proportionnalité.

Les dispositions de mise en compatibilité (prescriptions) et les règles d'un SAGE doivent être graduées en fonction des enjeux identifiés et des objectifs retenus, dans la limite de son domaine de compétence défini par la loi et ses textes d'application.

1. Jusqu'où peut aller le SAGE (PAGD et Règlement) ? L'interdiction générale et absolue lui est-elle interdite ?

Qu'est-ce qu'une interdiction générale et absolue ?

C'est une interdiction sans limitation de temps ni d'espace.

Dès lors, l'interdiction générale et absolue n'existe pas véritablement. Une interdiction n'est générale et absolue que par rapport à une référence : zone identifiée dans le SAGE, territoire du SAGE, bassin... Il s'agit donc d'une notion relative. Le juge examinera, compte tenu des circonstances, si l'interdiction paraît trop générale ou trop absolue.

Le SAGE peut-il édicter une interdiction générale et absolue ?

Au regard de la nécessaire proportionnalité et adaptation entre les règles et dispositions du SAGE d'une part, et l'objectif de préservation à atteindre d'autre part, l'interdiction générale et absolue ne doit pas être écartée.

Elle doit être nécessaire (indispensable) au respect des objectifs visés, ce qui signifie que l'objectif ne peut être atteint par une mesure moins contraignante.

Quelles justifications le SAGE doit-il apporter à une restriction ou une interdiction générale et absolue qu'il édicte ?

La liberté est la règle. La limitation de cette liberté, l'exception. Une restriction ou interdiction n'est légale que si elle est nécessaire et par voie de conséquence adaptée et proportionnée. Elle doit être justifiée sur les points suivants :

- La disposition ou règle du SAGE doit être édictée **pour répondre aux objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau fixés par le code de l'environnement**. Il importe donc de rester dans ce cadre.

- La disposition ou la règle doit être nécessaire : l'objectif recherché ne peut pas être atteint par des moyens moins rigoureux, notamment en limitant l'interdiction à une partie du territoire seulement (zonage).

L'interdiction générale et absolue est la manifestation la plus contraignante de la disposition ou règle que peut édicter le SAGE. Sa justification n'en est que plus difficile et doit être soignée. Aboutissement d'un raisonnement rigoureux, elle s'appuie sur les éléments pertinents de l'état des lieux, notamment les enjeux et les objectifs clairement identifiés dans le PAGD, et, chaque fois que nécessaire, sur les études préalables appropriées.

2. Règles fixées pour les IOTA en dessous des seuils de la nomenclature eau, s'appuyant sur la notion d'impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets (Règlement)

Le règlement peut-il fixer des règles en dessous des seuils de la nomenclature?

Oui, mais uniquement en matière de rejets et prélèvements avec impacts cumulés significatifs. Même si le contrôle du respect de la règle est souvent délicat car les actions visées sont par nature inconnues de l'administration (au même titre que les activités exercées sans les déclarations ou autorisations requises), cette difficulté ne doit pas conduire à exclure cette possibilité offerte par la loi, lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour la destruction de zones humides?

Interdire directement la destruction de zones humides en dessous du seuil de 1000 ha fait débat parmi les juristes. Il faut pour cela assimiler leur destruction à un rejet ou un prélèvement, en considérant que la suppression de leur rôle de régulation des eaux (stockage - déstockage) et d'épuration a un effet similaire à ce type d'activité. Puis, il faut démontrer que les destructions cumulées de zones humides, sur le territoire du SAGE, ont des impacts significatifs dans le zonage d'interdiction considérée. Cette possibilité ne saurait être écartée, au regard de l'enjeu de préservation des zones humides, mais présente un risque juridique certain, que la CLE doit assumer.

Plus complexe, moins complète, mais juridiquement plus sûre, l'alternative consiste à mobiliser d'autres outils:

- Interdiction de destruction des zones humides soumises à autorisation ou déclaration ;
- Interdiction des prélèvements ou rejets (y compris le drainage) impactant les zones humides en dessous des seuils de la nomenclature ;
- Protection dans les documents d'urbanisme (PAGD) ;
- Programmes d'action en zones vulnérables (PAGD) ;
- ZHIEP, ZSCE.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour les plans d'eau?

Oui. Un plan d'eau implique un prélèvement lors de son remplissage, et des rejets par trop-plein ou vidanges, puisque la qualité des eaux est modifiée à la traversée du plan d'eau. C'est donc à double titre que cette possibilité est mobilisable.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour la plantation de peupliers à proximité des cours d'eau?

Non, car cela reviendrait à assimiler les plantations à un prélèvement (puisque le critère rejet doit être écarté de toute évidence), avec en corollaire la nécessité de les soumettre à autorisation ou déclaration préalable en application de la nomenclature eau. (NB : ces procédures s'avèreraient probablement nécessaires au droit des nappes d'accompagnement, à proximité des cours d'eau à faible débit d'étiage). Or, aucune circulaire d'interprétation de la nomenclature eau n'est allée dans ce sens.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour les enrochements et les protections de berges ?

Non. Cela nécessite d'assimiler ces opérations à un prélèvement ou un rejet, ce qui est manifestement impossible.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour l'abreuvement du bétail ?

Non, car cela reviendrait à assimiler l'abreuvement à un prélèvement au sens de la nomenclature eau. Aucune circulaire d'interprétation de la nomenclature eau n'est allée dans ce sens, ce qui aurait posé des difficultés évidentes d'application (point de prélèvement, débit de référence, mesure des volumes prélevés...). Le PAGD peut définir une disposition de mise en compatibilité des décisions relatives aux ICPE, au-delà des seuils de la nomenclature.

Par contre, si c'est la divagation du bétail dans le cours d'eau qui est visée, celle-ci peut être assimilée à une modification du profil en travers du cours d'eau par piétinement des berges (rubrique 3.1.2.0). Cette activité étant soumise à déclaration en dessous de 100 m, quelle que soit la longueur concernée, peut être intégralement réglementée sans avoir recours à la notion d'impacts cumulés significatifs.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour l'application de pesticides?

Non, car cela reviendrait à assimiler l'application de pesticides à un rejet (puisque le critère prélèvement doit être écarté de toute évidence). Les rejets sur le sol étant systématiquement soumis à autorisation, assimiler cette activité à un rejet supposerait de soumettre à autorisation à ce titre toutes les exploitations agricoles non-biologiques (voire tous les jardiniers du dimanche!) Il est difficile d'imaginer que ce soit la volonté du législateur (aucune circulaire d'interprétation de la nomenclature eau n'est allée dans ce sens). La législation est plutôt construite sur la base d'autorisations de mise sur le marché, assorties de conditions d'emploi.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour la fertilisation minérale?

Non, et ceci pour les mêmes raisons que pour les pesticides. En revanche, le PAGD peut contenir des dispositions orientant le contenu des programmes d'action en zone vulnérable.

Cette possibilité est-elle mobilisable pour les drainages?

Oui. Le drainage suppose des rejets. La circulaire DE-/ SDCRE / 04 / n° 8 du 8 mars 2004 relative à la protection des zones humides du Marais Poitevin rappelle que les rubriques rejets sont applicables au drainage.

3. Création de procédures (PAGD et règlement)

Le SAGE peut-il instituer un régime d'autorisation ou de déclaration préalable ou modifier localement les seuils de la nomenclature « loi sur l'eau »?

Non. Cela relève de la loi et de ses décrets d'application.