



**DROIT PUBLIC CONSULTANTS**  
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

## **AGENCE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE ET CORSE**

### **PRINCIPES DE BASE APPLICABLES A LA REDACTION D'UN SAGE**

***VERSION DEFINITIVE***

## I – PRINCIPES DE BASE GENERAUX

- Le SAGE doit être structuré autour de ses **deux composantes essentielles** : un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) et un règlement.
- La présence d'un règlement est **obligatoire** sachant que les règles particulières du règlement sont strictement encadrées par les textes notamment par l'article R. 212-47 du CE.
- Les dispositions du SAGE doivent être **correctement réparties entre le PAGD et le règlement**. A défaut, la disposition du SAGE risque d'être annulée par le juge administratif en cas de contentieux ou peut se trouver dépourvue d'effectivité.
- Le PAGD et le règlement doivent, sur certains points, être rédigés dans une perspective de **complémentarité** (Exemple des ZSCE : identification dans le PAGD et règles de protection applicables à ces zones dans le règlement ; Exemple des ouvrages hydrauliques perturbants : inventaire des ouvrages dans le PAGD et obligations d'ouverture périodique de vannage dans le règlement).
- **Toutes les dispositions du SAGE** qu'elles soient issues du PAGD ou du règlement disposent d'une **portée juridique**. Ainsi, il conviendra de ne pas intégrer « tout ce qui a une portée juridique », ni « tout ce qui est jugé important par la CLE » dans le seul règlement, le PAGD ayant aussi une réelle portée juridique.
- Les dispositions de **mise en compatibilité** du SAGE avec les décisions prises dans le domaine de l'eau et les documents d'urbanisme doivent être intégrées uniquement dans le **PAGD**, à l'exclusion du règlement.
- Les enjeux de la gestion de l'eau et les objectifs généraux doivent être communs au PAGD et au règlement et doivent assurer la **cohésion du SAGE**. C'est pourquoi :
  - Chacun des objectifs généraux doit être rattaché à un ou plusieurs enjeux de la gestion de l'eau ;
  - Les enjeux de la gestion de l'eau et les objectifs généraux doivent être clairement identifiés dans le PAGD ;
  - Chacune des dispositions du SAGE doit reposer sur un ou plusieurs objectifs généraux.
- Le PAGD et le règlement doivent être rédigés dans un souci de **cohérence globale** du SAGE ce qui suppose :
  - D'éviter les contradictions entre les deux documents ;
  - De vérifier que toute disposition du SAGE se justifie techniquement au vu de l'état des lieux et des enjeux du territoire.

- Le SAGE doit avoir une réelle « **valeur ajoutée** » par rapport à la réglementation existante et ne pas se limiter à un rappel de la réglementation. Il conviendra alors de bien distinguer ce qui relève de la réglementation existante (auquel cas procéder à un « rappel de la réglementation existante ») et ce qui relève des dispositions du PAGD ou du règlement à proprement dit.

- Le SAGE devra être rédigé avec **précision** et éviter les rédactions trop générales, impersonnelles et dépourvues de toute effectivité. Notamment, il est important d'identifier clairement les acteurs concernés : par exemple, viser les 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).

- Les dispositions du SAGE ne doivent pas excéder son champ de compétence. Cela suppose de ne pas créer de nouvelle procédure ou de nouvelles exigences par rapport à la réglementation existante ou de ne pas empiéter sur le champ de compétence des collectivités territoriales et leurs groupements et notamment de :

- formuler les dispositions du PAGD sous la forme d'objectifs,

- ne pas imposer les moyens d'atteindre les objectifs du SAGE (Exemple : le PAGD du SAGE ne pourra prescrire aux collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'élaboration de PLU d'adopter un zonage déterminé, telle qu'une zone naturelle, même s'il s'agit d'assurer la protection de zones humides.

- ne pas interdire.

- La vérification de la **compatibilité** des dispositions du SAGE avec le **SDAGE Rhône Méditerranée ou le SDAGE Corse** doit être effectuée tout au long de l'élaboration du document. Dans un souci de lisibilité, il convient de viser, au besoin, dans le SAGE, les dispositions du SDAGE imposant à ce dernier une mise en compatibilité (Exemple : citer les dispositions du SDAGE lorsqu'elles concernent spécifiquement les SAGE).

- Les dispositions du PAGD et du règlement devront être accompagnées de documents cartographiques dès lors qu'une localisation est nécessaire.

## II - PRINCIPES DE BASE SPECIFIQUES AU PAGD

- Le PAGD doit respecter un **contenu obligatoire** pour assurer sa sécurité juridique (faire en sorte que le SAGE ne soit pas attaqué au contentieux). Cela suppose de vérifier la présence dans le PAGD de chacune des rubriques obligatoires suivantes :

- Une synthèse de l'état des lieux ;
- Les principaux enjeux de la gestion de l'eau ;
- La définition des objectifs généraux ;
- Les moyens prioritaires des objectifs généraux ;
- Le calendrier prévisionnel de mise en œuvre ;
- Les conditions de mise en compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau et des documents d'urbanisme avec le SAGE ;
- Les conditions de mise en œuvre et de suivi du SAGE.

- La synthèse de l'état des lieux telle que prescrite au sein du PAGD doit être identifiable et complète au regard du contenu obligatoire de l'état des lieux : le synthèse doit donc comporter les rubriques suivantes : analyse du milieu aquatique existant, recensement des différents usages des ressources en eau et principales perspectives de mise en valeur des ressources et l'évaluation du potentiel hydroélectrique par zones géographiques.

- La rédaction des dispositions du PAGD doit être adaptée à la portée juridique que l'on entend conférer à cette disposition, notamment à son degré de contrainte. Par exemple :

- Pour les orientations ou les recommandations, le PAGD évitera de « demander » (terme qui implique une obligation de faire) et préférera « préconiser » ;
- Pour les dispositions de mise en compatibilité s'appliquant notamment aux documents d'urbanisme ou aux décisions prises dans le domaine de l'eau, le PAGD doit préciser l'objectif à respecter et, le cas échéant, suggérer les moyens à mettre en œuvre sans les imposer (la compatibilité se définit comme imposant un objectif auquel un acte ou une décision ne peut substantiellement porter atteinte, autrement dit auquel il peut être porté atteinte de manière marginale).

- En cas de recours au **contenu facultatif du PAGD**, la rédaction de ce dernier doit se faire :

- En fonction de la volonté de la CLE et des spécificités du sous-bassin versant ou du groupement de sous-bassins versants ;

Et

- Conformément au cadre législatif et réglementaire, ce qui implique de :

- se limiter à l'identification des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) et non pas les délimiter (la délimitation relevant de la compétence du préfet et impliquant une plus grande précision que l'identification) ;
- en cas d'identification de ZHIEP ou de ZSGE, bien justifier la différence entre les zones humides, les ZHIEP et les ZSGE, ces deux dernières étant des sous-ensembles des zones humides ;
- prévoir un inventaire de certains ouvrages hydrauliques perturbants, s'ils existent, dans la perspective d'actions ou de règles d'ouverture de vannages applicables à ces ouvrages.

### III - PRINCIPES DE BASE SPECIFIQUES AU REGLEMENT

- Le choix du **contenu du règlement** doit se faire en fonction de la volonté de la CLE et des spécificités du sous-bassin versant ou du groupement de sous-bassins versants, sachant qu'aucune des rubriques n'est obligatoire (à la différence du PAGD) ;

- Chacune des règles doit impérativement être fondée sur les rubriques correspondantes pour la rédaction de chaque disposition du règlement (**rubriques de l'article R. 212-47 du CE**) et les citer expressément ;

RAPPEL des types de règles pouvant être envisagées dans le règlement :

- Règles de répartition en pourcentage du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, entre les différentes catégories d'utilisateurs ;
- Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visés à l'article L. 214-1 du CE, ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) définies à l'article L. 511-1 du CE ;
- 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 ;
- Règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu aux articles R. 211-50 à R.211-52 du CE ;
- 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 prévues par l'article L.211-3-II-5° du CE ;
- Règles nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues à l'article L. 114-1 du Code rural et de la pêche maritime et l'article L. 211-3-II-5° du CE ;
- Règles relatives au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) prévues par l'article L. 211-3II-4° du CE ou dans des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) prévues par l'article L. 212-5-1-I-3° du CE ;
- Obligations d'ouverture périodique de certains 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, afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

- Les auteurs du SAGE doivent être en mesure de justifier les **conditions restrictives** autorisant la rédaction de ces règles (Illustrations : les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau s'appliquant aux seules exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides et solides dans le cadre prévu aux articles R. 211-50 à R.211-52 du CE, les règles applicables aux ZSCE qui supposent que ces dernières aient été identifiées par le PAGD ou encore la notion d'impact cumulé significatif s'appliquant aux seules opérations entraînant des prélèvements et des rejets) ;
- Chacune des règles doit clairement identifier les acteurs concernés :

RAPPEL : les dispositions du règlement concernent plus spécifiquement :

- 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) ou envisageant la réalisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) soumise à enregistrement, déclaration ou autorisation.
- Les utilisateurs de masses d'eau superficielles ou souterraine ;
- Les 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 ;
- Les 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 ;
- Les maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière ;
- Les maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées dans des zones d'érosion identifiées dans le périmètre du SAGE ;
- Les maîtres d'ouvrage d'opérations effectuées sur des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) ou dans des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) ;
- Les 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.

- La rédaction de chacune des règles doit être adaptée au degré de contrainte du règlement lequel est directement opposable et s'impose dans un **rapport de conformité** ne laissant aucune marge de manœuvre aux destinataires de la règle et ne supportant aucune atteinte marginale contrairement au rapport de compatibilité (Par exemple : les règles d'ouverture périodique de vannages de certains ouvrages hydrauliques doivent être rédigées de manière précise et impérative sans laisser de marge d'appréciation au propriétaire de l'ouvrage).

- La rédaction d'une règle doit être effectuée en gardant à l'esprit qu'elle dispose d'une portée juridique véritablement contraignante pouvant être assortie de **sanctions pénales** (auquel cas, il est important de rappeler cette sanction).

- Les limites de la portée juridique du règlement doivent être respectées. Ainsi, le règlement ne devra pas ajouter des dispositions à la réglementation existante (exemple : exiger des pièces non prévues par la réglementation IOTA pour le document d'incidence) ou interdire une activité ou un type de projet de manière générale et absolue.