

Guide de Lecture

février 2015



QU'EST-CE QU'UN SAGE ?

UN DOCUMENT DE PLANIFICATION

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un **document de planification** dans le domaine de l'eau établi à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un ensemble de sous-bassins versants qui doivent constituer des unités hydrographiques cohérentes.

Le périmètre du SAGE Bassin Houiller, fixé par l'arrêté du 04 avril 2008, se décompose en deux unités de gestion :

- gestion globale des eaux souterraines et des eaux superficielles correspondant à l'unité de référence n°17 du SDAGE calée sur les bassins versants¹ de la Rosselle et de la Bisten (41 communes, 345 km², 160 000 habitants).
- gestion des seules eaux souterraines correspondant pour une part au secteur de la nappe des Grès du Trias Inférieur présentant une faible minéralisation.

UN DOCUMENT AYANT POUR OBJET UNE GESTION EQUILIBREE ET DURABLE DE LA RESSOURCE EN EAU

Le SAGE a pour objet une **gestion équilibrée et durable de la ressource en eau**.

Les principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (L. 211-1 du Code de l'Environnement) auxquels doivent satisfaire les objectifs fixés par le SAGE sont notamment (liste non exhaustive) :

- La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;
- La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;
- Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques.

Il convient d'y ajouter les principes d'intérêt général de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole, notamment la gestion équilibrée des ressources piscicoles dont la pêche (L.430-1 du code de l'environnement).

Si les principes de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sont édictés en termes généraux, il n'en demeure pas moins qu'ils conditionnent fortement le contenu du SAGE.

¹ Le bassin versant représente le territoire, délimité par les lignes de partage des eaux (ligne imaginaire reliant crêtes, cols et sommets), dont les eaux de ruissellement sont drainées vers un même exutoire.

UN DOCUMENT ELABORE A L'ISSUE D'UNE VERITABLE CONCERTATION DES ACTEURS LOCAUX

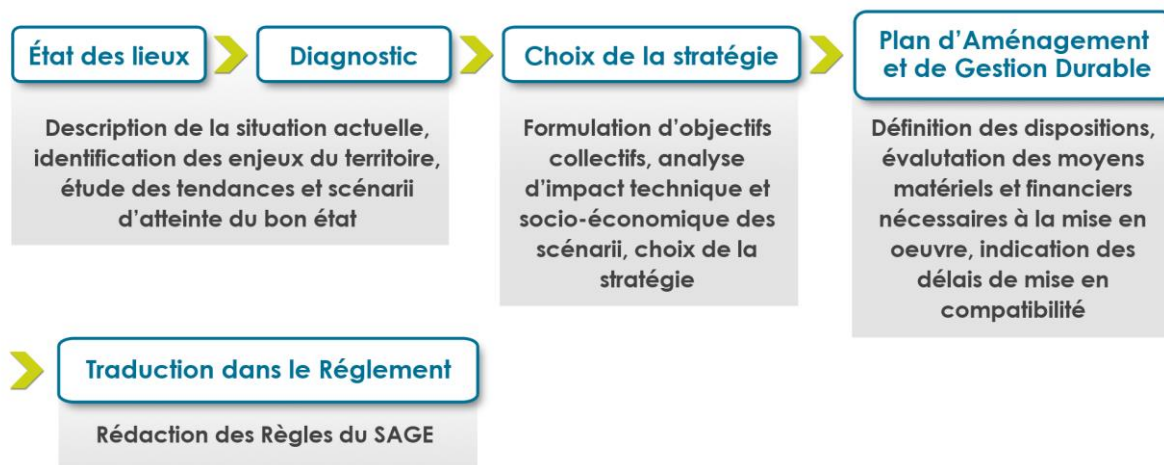
Outre le cadre législatif et réglementaire imposé par le Code de l'Environnement, la démarche d'élaboration du SAGE est fondée sur une **véritable concertation des acteurs locaux** intervenant dans le domaine de l'eau afin de dégager des **objectifs communs et partagés** ayant vocation à être inscrits dans le SAGE.

Pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE, une Commission Locale de l'Eau (CLE) est créée par le préfet.

La CLE comprend :

- ➔ Des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics locaux et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin, situés en tout ou partie dans le périmètre SAGE, qui désignent en leur sein le président de la commission ;
- ➔ Des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées, établis dans le périmètre du SAGE ;
- ➔ Des représentants de l'Etat et de ses établissements publics intéressés.

La procédure d'élaboration d'un SAGE est encadrée sur le plan réglementaire. La CLE, pour chacune des étapes suivantes, élabore les documents en s'appuyant sur différentes commissions de travail.



Source : rapport de présentation du SAGE Verdon

La CLE arrête le projet de SAGE avant sa soumission pour avis aux personnes associées et sa mise à l'enquête publique.

Le SAGE est au final approuvé par le préfet. Le SAGE acquiert sa valeur juridique et n'est opposable qu'à partir de cette approbation et une fois publié.

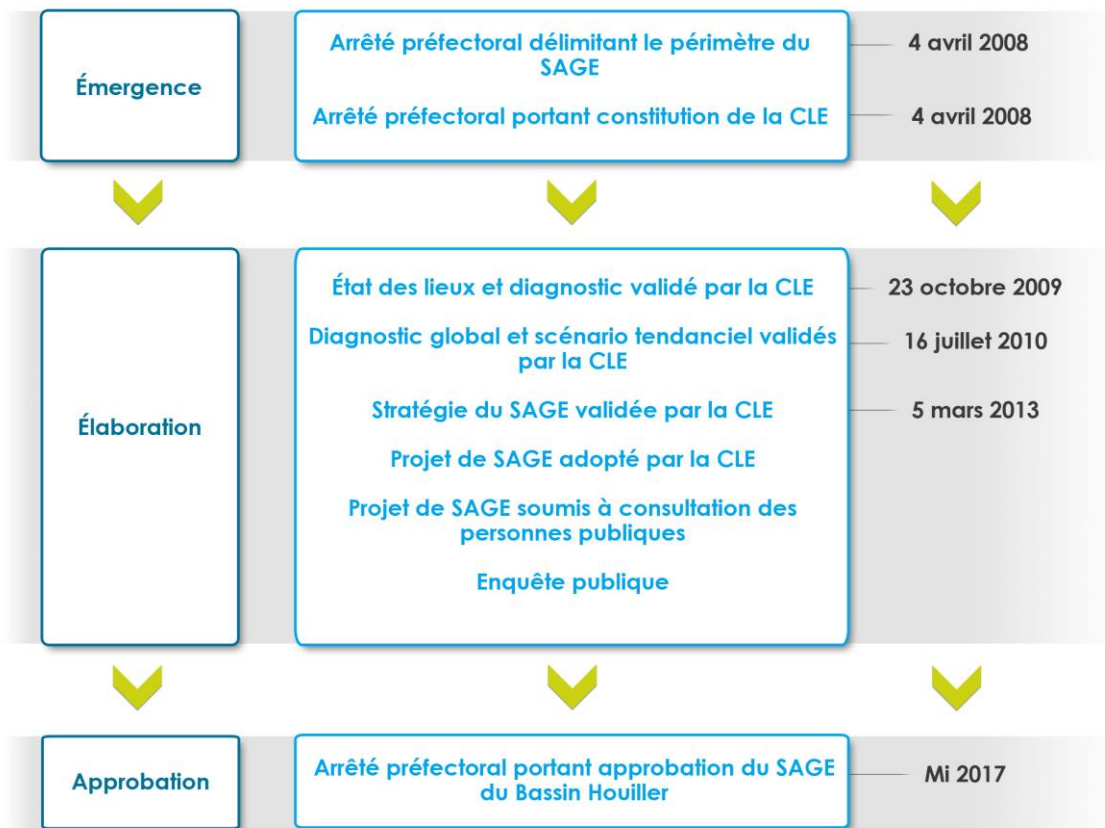


Illustration 1 – Etapes d'élaboration du SAGE Bassin Houiller.

DANS QUEL CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE S'INSCRIT LE SAGE ?

LE TEXTE COMMUNAUTAIRE FONDATEUR

La directive communautaire n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 (dite « Directive Cadre sur l'Eau » ou « DCE ») 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, voire 2021 ou 2027 compte tenu des reports prévus par la directive.

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**) révisés pour prendre en compte les exigences de cette directive, à travers les **programmes de mesures** qui accompagnent désormais les SDAGE, et enfin à travers les SAGE qui doivent être **compatibles** avec les SDAGE.

LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES EN DROIT FRANÇAIS

Créés par la loi du 3 janvier 1992, les SAGE ont fait l'objet d'une réforme importante, impactant notamment 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'ARTICULATION DU SAGE AVEC LES AUTRES DOCUMENTS, NOTAMMENT LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Certains documents s'imposent au SAGE dans un rapport de compatibilité (*liste non exhaustive*) :

- ➔ Le SDAGE Rhin-Meuse ; la compatibilité du SAGE du Bassin Houiller avec le SDAGE Rhin-Meuse a été analysée et vérifiée tant dans le PAGD que dans le règlement. Par ailleurs, en tant que de besoin, le SAGE fait expressément référence aux dispositions du SDAGE ;
- ➔ Les « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » prévues à l'article L.371-2 du Code de

Inversement, d'autres documents doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SAGE (*liste non exhaustive*) :

- ➔ Les SCOT ;
- ➔ Les PLU : en l'absence de SCOT ;
- ➔ Les cartes communales en l'absence de SCOT ;
- ➔ Les schémas régionaux et départementaux des carrières ;
- ➔ Les décisions prises dans le domaine de l'eau (la circulaire interministérielle du 21 avril 2008 fixe une liste non exhaustive de ces décisions dans son annexe III).

QUEL EST LE CONTENU DU SAGE du BASSIN HOULLER ?

Conformément aux textes législatifs et réglementaires, le SAGE du Bassin Houiller comporte un **Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)** ainsi qu'un **règlement**.

LE PAGD DU SAGE DU BASSIN HOULLER

Le **PAGD** du SAGE du Bassin Houiller comporte les rubriques suivantes qui correspondent aux rubriques obligatoires imposées par les textes :

- ➔ Une **synthèse de l'état des lieux** ;
- ➔ Les principaux **enjeux de la gestion de l'eau** (*Préserver et restaurer les milieux naturels (ENJEU A), Améliorer la qualité des ressources en eau (ENJEU B), Appréhender la remontée des eaux souterraines (ENJEU C), Mettre en œuvre le SAGE (ENJEU D)*) ;
- ➔ La définition des **objectifs généraux** ;
- ➔ Les **dispositions du SAGE** qui correspondent aux moyens prioritaires d'atteindre les objectifs généraux et aux conditions de mise en compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau et des documents d'urbanisme avec le SAGE ;
- ➔ L'évaluation des **moyens matériels et financiers** nécessaires à la mise en œuvre du SAGE et à son suivi comportant notamment le calendrier prévisionnel de mise en œuvre, ainsi que les conditions de mise en œuvre et de suivi du SAGE.

Exemple de disposition du PAGD (disposition de mise en compatibilité) :

» **Disposition A2.1 (PRES) – Protéger les zones humides dans les documents d'urbanisme**

Les documents d'urbanisme tels que les SCoT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec l'objectif de protection des zones humides, au sens de l'article L 211-1 I-1° du code de l'environnement, et de leurs fonctionnalités (épuration de l'eau, lutte contre les inondations, soutien d'étiage, production de biodiversité).

Afin de respecter cette obligation de mise en compatibilité, les collectivités territoriales et leurs groupements compétents pourront utilement s'appuyer sur l'inventaire des zones humides sur le Bassin Houiller (Étude 2012 visée à l'encadré 3 précité). Les cartes de ces zones humides sont présentées à titre informatif (cf. figure 14 et 15) et ne sauraient constituer des cartes identifiant les zones humides de manière exhaustive. Ainsi, il appartiendra à chaque autorité compétente de vérifier si le(s) terrain(s) concernés par le document d'urbanisme remplit les critères caractérisant une zone humide. L'absence d'identification d'un terrain en zone humide sur les cartes précitées ne saurait donc l'exclure automatiquement du classement en zone humide.

Pour s'assurer de la compatibilité de leurs documents d'urbanisme avec l'objectif de protection des zones humides, les collectivités territoriales et leurs groupements compétents intègrent les zones humides dans des zones suffisamment protectrices. Le cas échéant, des règles de protection sont associées à ce classement, et pourront notamment se traduire par l'interdiction de toute constructibilité et de tout aménagement du sol non adapté à la gestion et à la fonctionnalité de ces milieux (exhaussements, affouillements, remblaiements, drainage...).

Exemple de disposition du PAGD (RECOmmandation) :

» Disposition C2.4 (RECO) – Gérer l'abandon des forages

Lors des procédures d'abandon de forage, il est demandé à l'exploitant du forage et aux services de l'État d'examiner les conséquences de l'abandon par rapport au périmètre d'influence du forage. La structure porteuse du SAGE et la CLE sont associées à cette réflexion afin de permettre une capitalisation des informations sur le niveau des prélèvements à l'échelle du SAGE et, le cas échéant, de tenir compte des conséquences à l'échelle du SAGE pour la détermination des conditions de l'abandon du forage.

LE REGLEMENT DU SAGE DU BASSIN HOULLER

Le règlement du SAGE du Bassin Houiller comporte 4 règles dans 3 thématiques :

- Préserver les zones humides (**Article 1**) ;
- Améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau (**Article 2**) ;
- Restaurer la continuité écologique (**Article 3**).

► Article 1 – Préserver les zones humides

ÉNONCÉ DE LA RÈGLE

R1 – Les IOTA visés à l'article R 214-1 du code de l'environnement, soumis à déclaration ou autorisation, de même que les ICPE soumises à déclaration, enregistrement et autorisation (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement), ne doivent pas conduire au remblaiement, à l'affouillement, à l'exhaussement de sol, aux dépôts de matériaux, à l'assèchement et à la mise en eau des zones humides visées ci-après sauf s'ils revêtent un caractère d'intérêt général comme défini par l'article L 211-7 du code de l'Environnement ou par l'article L 121-9 du code de l'urbanisme.

Cette règle s'applique sur le périmètre eaux superficielles et eaux souterraines (en jaune sur la carte) pour les zones humides remarquables du SDAGE Rhin Meuse et pour les zones humides prioritaires pour la gestion de l'eau et de la biodiversité, selon l'inventaire des zones humides du Bassin Houiller – Étude 2012¹.

Les IOTA et ICPE existants faisant l'objet d'un simple renouvellement d'autorisation, déclaration ou enregistrement ne sont pas soumis au présent article.

► Article 2 – Améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau

ÉNONCÉ DE LA RÈGLE

R2 – Afin de préserver ou d'améliorer la dynamique naturelle des cours d'eau, les installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article R 214-1 du code de l'environnement, de même que les ICPE soumises à déclaration, enregistrement et autorisation (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement), réalisés dans le lit mineur d'un cours d'eau ou sur ses berges, doivent privilégier l'emploi de méthodes douces, et notamment des techniques végétales vivantes respectant les dynamiques naturelles des cours d'eau et des milieux aquatiques. Dans cette optique, les autres techniques ne peuvent être mises en œuvre que si l'inefficacité ou l'impossibilité technique de ces techniques douces a été clairement démontrée dans le dossier de déclaration ou de demande d'autorisation.

Cette règle s'applique pour tous les cours d'eau du périmètre eaux superficielles et eaux souterraines (en blanc sur la carte jointe à la présente règle) du Bassin Houiller.

Les IOTA existants faisant l'objet d'un simple renouvellement d'autorisation, déclaration ou enregistrement ne sont pas soumis au présent article.

► Article 3 – Restaurer la continuité écologique¹

ÉNONCÉ DES RÈGLES

R3 – Lors des demandes de modification ou réfection des ouvrages qui constituent un obstacle à la continuité écologique soumises à déclaration ou autorisation au titre de l'article L. 214-2 du code de l'environnement, ou soumises à déclaration, enregistrement et autorisation au titre de la législation relative aux ICPE (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement), les pétitionnaires doivent justifier, dans leur dossier de demande, de la faisabilité des mesures d'amélioration de la continuité écologique. Ces mesures devront être mises en œuvre par le pétitionnaire.

Cette règle s'applique pour tous les cours d'eau du périmètre eaux superficielles et eaux souterraines (en blanc sur la carte) du Bassin Houiller.

R4 – Les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à déclaration ou autorisation, au titre de l'article L214-2 du code de l'environnement, de même que les ICPE soumises à déclaration, enregistrement et autorisation (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement), ne doivent pas constituer un obstacle à la continuité écologique sauf s'ils revêtent un caractère d'intérêt général comme défini par l'article L211-7 du code de l'Environnement ou par l'article L 121-9 du code de l'urbanisme.

Cette règle s'applique aux cours d'eau principaux que sont la Bisten, le Merle et la Rosselle, hors affluents, figurant en vert sur la carte jointe à la présente règle.

Les IOTA et ICPE existants faisant l'objet d'un simple renouvellement d'autorisation, déclaration ou enregistrement ne sont pas soumis au présent article.

QUELLE EST LA PORTEE JURIDIQUE DU SAGE ?

Les dispositions du SAGE s'appliquent tant aux personnes publiques (Etat, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics) qu'aux personnes privées (opérateurs économiques, particuliers, personnes physiques et personnes morales) pour autant que les dispositions du SAGE visent ces personnes.

Le PAGD et le règlement disposent cependant d'une portée juridique différente.

PORTEE JURIDIQUE DU PAGD

Les **actions (ACT)** et les **recommandations (RECO)** du SAGE du Bassin Houiller sont dépourvues de toute force obligatoire ou contraignante.

Les **dispositions de mise en compatibilité** désignées sous le vocable « **prescriptions** » (**PRES**) du SAGE du Bassin Houiller s'imposent dans un rapport 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 objectifs généraux**.

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.

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 (Voir pour un exemple la disposition A2.1 précitée).

Les dispositions de mise en compatibilité du SAGE peuvent concerner non seulement les décisions nouvelles intervenant après la publication du SAGE, mais également les décisions existantes au moment de cette publication.

PORTEE JURIDIQUE DU REGLEMENT

Les destinataires des règles du règlement, en l'occurrence les pétitionnaires de projets soumis à la loi sur l'eau ou à la législation relative aux ICPE, doivent appliquer ces dernières dans un rapport de **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. Les porteurs de projets concernés devront donc respecter scrupuleusement les règles du règlement sans possibilité de s'en écarter.

Les règles du règlement concernent uniquement les nouvelles décisions intervenant après la publication du SAGE.

Document rédigé par Maître Paillat, avocat associé,
Paillat Conti et Bory avocats, 13, rue Emile Zola – 69 002 LYON

Guide réalisé avec la participation financière de

