

Gestion territoriale

PRÉCONISATIONS POUR LA RÉDACTION DU RÈGLEMENT D'UN SAGE

Guide pratique



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

SOMMAIRE

➤ PRÉAMBULE	3
➤ 1. IDENTIFICATION DES ÉLÉMENTS FORMELS RELATIFS A LA RÉDACTION D'UN RÈGLEMENT DE SAGE	5
1.1. Sur le règlement pris comme élément composant le SAGE	5
1.2. Sur le règlement pris isolément	5
➤ 2. ANALYSE DE 20 RÈGLEMENTS DE SAGE AU REGARD DES ÉLÉMENTS FORMELS IDENTIFIÉS PRÉALABLEMENT	8
2.1. Analyse formelle des rubriques de 20 règlements de SAGE	8
2.2. Analyse du fond des rubriques de 20 règlements de SAGE soumis à l'étude	10
2.2.1 Remarques générales	10
2.2.2 Remarques spécifiques aux rubriques	14
➤ ANNEXE : PLAN TYPE D'UN RÈGLEMENT DE SAGE	30

GLOSSAIRE DES SIGLES

CE : Code de l'Environnement

CLE : Commission Locale de l'Eau

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux, Activités

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

PAGD : Plan d'Aménagement et de Gestion Durable

PGRI : Plan de Gestion des Risques d'Inondation

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

ZHIEP : Zone Humide d'Intérêt Environnemental Particulier

ZRE : Zone de Répartition des Eaux

ZSGE : Zone Stratégique pour la Gestion de l'Eau.

PRÉAMBULE

Le présent document a vocation à constituer un guide pratique formulant des conseils de rédaction sur la base de 20 règlements de SAGE.

Créés par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (dite Loi sur l'eau), les SAGE ont été renforcés par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite LEMA) qui leur attribue une force juridique plus importante. Les SAGE ont désormais plusieurs rôles :

- **Outil de planification** : ils doivent définir une stratégie de gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur un territoire hydrographique cohérent (le bassin versant), tout en conciliant les usages et en assurant la protection des milieux aquatiques.

- **Outil opérationnel** : ils doivent définir des opérations à mettre en œuvre à l'échelle du territoire pour atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la Directive Cadre européenne sur l'Eau (dite DCE) du 23 octobre 2000. De plus, la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE rappelle que les SAGE constituent un instrument essentiel, en déclinant concrètement les orientations et les dispositions des SDAGE et en les adaptant aux contextes locaux.

- **Outil juridique** : ils doivent prévoir des dispositions et prescrire une réglementation des usages de l'eau et des milieux aquatiques dans un objectif de protection de la ressource en eau.

Le SAGE doit conduire à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Son objet est précisément défini par les dispositions de l'article L. 212-3 du code de l'environnement (ci-après, CE) qui renvoie aux articles L. 211-1 et L. 430-1 du même code.

Le SAGE se structure autour de deux documents : un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (ci-après, PAGD) et un règlement. La présence d'un règlement est obligatoire.

Le PAGD et le règlement ont une portée juridique différente : le premier s'inscrit dans un rapport de compatibilité (non-contrariété), le second dans un rapport de conformité (strict respect).

Bien que différents, les deux documents du SAGE présentent **un caractère contraignant** et le non-respect du SAGE peut être sanctionné. Ainsi, le non-respect du PAGD peut être pris en considération à l'appui :

- D'un refus d'autorisation ou opposition à une déclaration, l'imposition de prescriptions ou d'études,
- D'une annulation contentieuse d'un acte ou document administratif.

Quant au non-respect du règlement, celui-ci peut être sanctionné par :

- Un refus d'autorisation ou opposition à une déclaration,
- Une annulation contentieuse d'un acte ou document administratif,
- Des sanctions administratives,
- Des sanctions pénales (contravention de 5^{ème} classe).

Le PAGD contient des dispositions qui peuvent être classées selon leur nature :

- Des dispositions de mise en compatibilité des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau (IOTA, ICPE, ...), des documents d'urbanisme (SCOT, à défaut de SCOT PLU/PLUi, carte communale), des schémas départementaux des carrières avec le SAGE,
- Des dispositions d'action : acquisition de connaissance, communication, travaux.
- Des orientations de gestion : conseils, recommandations, bonnes pratiques.

Le rédacteur du SAGE est libre de créer une ou plusieurs catégories de dispositions. Il doit cependant à minima distinguer les dispositions de mise en compatibilité, des autres dispositions. En effet, seules les premières disposent d'une portée juridique contraignante.

Le règlement contient des règles. Celles-ci ne peuvent être édictées que dans les domaines prévus par l'article R. 212-47 du CE. Impératives, ces règles peuvent donner lieu au prononcé d'une sanction pénale en cas de non-respect et sont l'un des fondements de l'action des services de la police de l'eau.

Il est donc important de bien distinguer ce qui relève du PAGD et ce qui relève du règlement et, pour chaque disposition/règle, de se demander sur quel fondement textuel elle repose. Par ailleurs, un même objet du SAGE peut pour partie faire l'objet d'une ou plusieurs dispositions du PAGD, et pour partie faire l'objet d'une ou plusieurs règles. En pareil cas, le lien entre les deux documents doit apparaître expressément par le biais de références dans le PAGD et le règlement.

1. IDENTIFICATION DES ÉLÉMENTS FORMELS RELATIFS À LA RÉDACTION D'UN RÈGLEMENT DE SAGE

1.1 SUR LE RÈGLEMENT PRIS COMME ÉLÉMENT COMPOSANT LE SAGE

Le règlement d'un SAGE ne peut être pris et rédigé isolément dès lors que celui-ci et le PAGD constituent un ensemble. Le PAGD et le règlement du SAGE sont deux documents complémentaires. De la complémentarité de ces deux documents découle l'effectivité du SAGE.

Il convient de noter que le règlement doit être accompagné de documents cartographiques dès lors que la règle porte sur un périmètre donné.

De manière générale, le raisonnement relatif à la complémentarité de ces deux documents est le suivant :

- le PAGD doit identifier les contraintes particulières du territoire en matière de gestion de l'eau, telles qu'elles résultent de la synthèse de l'état des eaux, et exposer précisément la nature de la contrainte et ses conséquences sur le bon état de la ressource en eau,

- sur la base de ces contraintes précisément identifiées et justifiées, des règles peuvent être édictées, dans les domaines visés par l'article R. 212-47 du CE, afin d'éviter une aggravation de la contrainte identifiée, ou pour y remédier.

→ RECOMMANDATION :

Le PAGD et le règlement doivent être rédigés de manière simultanée. A tout le moins, les grandes lignes du règlement doivent être identifiées lors de la rédaction du PAGD. Le rédacteur du SAGE doit s'interroger successivement sur :

- la nécessité de rédiger une règle en lien avec telle ou telle disposition du PAGD,
- le caractère suffisant des données scientifiques permettant de justifier la règle projetée.

Si le rédacteur du SAGE peut répondre par l'affirmative à ces deux questions, le projet de règlement pourra alors prévoir la règle.

1.2. SUR LE RÈGLEMENT PRIS ISOLÉMENT

D'un point de vue purement formel, aucun formalisme n'est imposé pour la rédaction du règlement du SAGE, par le code de l'environnement ou toute autre réglementation d'ailleurs. La forme choisie doit néanmoins permettre de bien identifier l'objet de la règle. Le choix d'une rédaction claire, précise et concise y contribue plus particulièrement. Dans le même sens, le temps de conjugaison des verbes choisi est aussi important. **Le présent de l'indicatif doit être privilégié.**

Il est vivement préconisé aux rédacteurs de SAGE d'élaborer et de suivre une clé de lecture, y compris pour le règlement.

Concernant le contenu du règlement, il doit être rédigé en complémentarité avec certains enjeux, ou certaines dispositions du PAGD.

Le règlement n'a de portée que pour l'avenir. Il a vocation à réglementer des situations futures (à compter de l'arrêté approuvant le SAGE).

Si le règlement n'a pas d'effet sur les IOTA (installations, ouvrages, travaux, activités)/ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) qui existent au moment de l'adoption de l'arrêté approuvant le SAGE, il est en revanche immédiatement applicable pour les nouvelles demandes (autorisation/déclaration IOTA ou ICPE). Qu'il s'agisse de demandes portant sur des nouveaux IOTA/ICPE ou de demandes de renouvellement.

En d'autres termes, pour s'assurer de la régularité de la règle, il convient de ne pas prévoir une entrée en vigueur de la règle différée, ni une application à des situations antérieures.

Ainsi, dans le silence des textes et de la jurisprudence, une règle doit être considérée irrégulière lorsqu'elle prévoit une entrée en vigueur ultérieure à l'approbation du SAGE :

« *Un an à compter de la date d'approbation du SAGE.* »

Le règlement doit bien distinguer ce qui relève de la réglementation existante, auquel cas, il convient de procéder à un « rappel de la réglementation existante », de ce qui relève de la ou des règles à proprement dit.

De surcroît, le choix du contenu du règlement n'est pas libre ; son champ d'application est très contraint. **Les règles doivent impérativement être fondées sur les rubriques de**

l'article R. 212-47 du CE. La règle doit citer expressément la rubrique qu'elle souhaite réglementer.

Selon l'article R. 212-47 dudit code, le règlement peut prévoir :

- Des 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 ;

- Des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux IOTA visés à l'article L. 214-1 du CE, ainsi qu'aux ICPE définies à l'article L. 511-1 du CE ;

- Des 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 ;

- Des 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 ;

- Des règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des cap-

tages d'eau potable d'une importance particulière prévues par l'article L. 211-3 II 5° du CE ;

- Des 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 ;

- Des 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 ;

- Des 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.

Toute règle prise en dehors des huit rubriques précitées est irrégulière et pourrait être, le cas échéant, sanctionnée par le juge administratif.

Le règlement doit permettre de réglementer des situations précisément identifiées, **non couvertes par la réglementation actuelle**. Il peut également rendre plus contraignante la réglementation existante, dans des situations précisément identifiées et justifiées par l'état de la ressource en eau, sur le territoire visé par la règle. Sur ce point, il convient de rappeler que le règlement du SAGE, comme tout texte à valeur réglementaire d'ailleurs, **doit respecter le principe de proportionnalité**.

Le principe de proportionnalité suppose que l'interdiction/la restriction apportée par **la règle ne soit ni générale, ni absolue et que celle-ci soit justifiée (nécessaire)** par l'objectif de protection poursuivi. Une interdiction n'est ni générale, ni absolue dès lors que celle-ci vise un périmètre et/ou un type de IOTA/ICPE, ou une applicabilité limitée dans le temps (« l'hiver », « en période de crue » ...) ou encore prévoit des exceptions.

Enfin, le règlement **doit bien identifier les acteurs concernés par ses règles**.

A cet égard, 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 donneurs d'ordre 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 donneurs d'ordre d'opérations effectuées dans le périmètre des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière ;

- Les donneurs d'ordres d'opérations effectuées dans des zones d'érosion identifiées dans le périmètre du SAGE ;

- Les donneurs d'ordre 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.

En résumé et comme le rappelle la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE, le règlement doit respecter six principes :

→ **Principe 1** : Lien avec le PAGD permettant la justification de la règle ;

→ **Principe 2** : Utilité de la règle au regard de l'état de la ressource mise en évidence dans le PAGD ou dans la synthèse de l'état des lieux ;

→ **Principe 3** : Inscription de la règle dans le champ d'application de l'article R. 212-47 du CE ;

→ **Principe 4** : Identification de l'objet de la règle, de son applicabilité territoriale et du destinataire ;

→ **Principe 5** : Proportionnalité de la règle au regard de son objectif (la règle ne doit ni être générale, ni absolue) ;

→ **Principe 6** : Qualité de rédaction : rédaction claire, précise et concise.

A ces six principes, doit être ajouté un septième :

→ **Principe 7** : Effectivité de la règle, cela suppose que celle-ci puisse être contrôlée

2. ANALYSE DE 20 RÈGLEMENTS DE SAGE AU REGARD DES ÉLÉMENTS FORMELS IDENTIFIÉS PRÉALABLEMENT

2.1 ANALYSE FORMELLE DES RUBRIQUES DE 20 RÈGLEMENTS DE SAGE

Au regard des dispositions des articles L. 212-5-1-II et R. 212-47 du CE qui définissent le contenu du règlement du SAGE et des éléments ci-dessus précisés, l'étude formelle de 20 règlements appelle les observations suivantes :

• **Absence/insuffisance de précisions sur le champ d'intervention de la règle :**

Le contenu du règlement est strictement encadré par le code de l'environnement. En effet, le règlement a pour objet de définir des mesures précises permettant la réalisation d'objectifs exprimés dans le PAGD, identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre ou préserver le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource. Les règles édictées par le règlement ne doivent donc concerner que les domaines mentionnés à l'article R. 212-47 et en respecter les conditions, sous peine d'irrégularité de la règle.

Ecueils à éviter :

- ne pas faire apparaître le fondement juridique de la règle,
- multiplier les références législatives et réglementaires sans faire apparaître distinctement le fondement juridique de la règle et plus précisément la nomenclature de l'article R. 212-47 du CE,

- viser une nomenclature autre que celle précisée par l'objet de la règle.

Il s'agit essentiellement ici des hypothèses où il est fait référence aux articles R. 212-47 2° a) et R. 212-47 2° b) du CE. Or, au regard du texte, il semble devoir être considéré que ces deux articles sont exclusifs l'un de l'autre. En conséquence, si la règle vise les IOTA de l'article L. 214-1 du CE ainsi que les ICPE définies à l'article L. 511-1 du même code, elle ne peut pas, en principe, porter sur des opérations entraînant des impacts cumulés significatifs. Pour ces derniers, il faut faire appel à l'article R. 212-47 2° a).

Ces trois éléments sont de nature à fragiliser les règles sur le plan juridique, voire neutraliser leurs effets sur le plan pratique. Elles peuvent aussi être à l'origine de recours contentieux portés devant le juge administratif et peuvent encourir l'annulation.

• **Absence/insuffisance d'identification des acteurs concernés par la règle :**

Le règlement doit faire suffisamment apparaître les acteurs concernés par la règle. Si la personne/les personnes à qui elle s'adresse ne sont pas clairement identifiées, le règlement perd en lisibilité mais surtout en efficacité.

• **Absence/insuffisance d'identification du périmètre géographique concerné par la règle :**

Les règles doivent également être accompagnées, le cas échéant, par une cartographie adaptée et circonscrite à la portée de la règle. Celle-ci doit en outre être précise et lisible.

L'absence de cartographie, lorsqu'elle est nécessaire, entraîne d'irrégularité les mesures d'application de la règle, notamment les sanctions appliquées en vertu de ladite règle.

• Imprécision des références aux autres documents de type PAGD/SDAGE :

Les auteurs du règlement doivent être particulièrement vigilants concernant la nécessaire cohérence entre le PAGD et le règlement mais également entre le SDAGE et le règlement.

• Construction/cohérence de la règle :

Pour qu'une règle soit efficace, celle-ci doit prévoir le principe et le cas échéant elle doit faire figurer également les exceptions.

En résumé, pour chacune des règles, il est important de préciser :

- le contexte ou la justification de la règle
- l'objectif poursuivi et l'indication des dispositions du PAGD / du SDAGE correspondantes
- la zone géographique et la cartographie associée
- l'acteur concerné
- le fondement juridique
- le corps de la règle

Afin de s'assurer que ces éléments sont présents, il est recommandé de rédiger une clé de lecture des règles du

règlement. Il s'agit certes d'une contrainte supplémentaire pour le rédacteur du SAGE, néanmoins c'est une garantie de la complétude de la règle. C'est aussi un moyen de sécuriser la règle sur le plan juridique, et d'en garantir ainsi une plus grande efficacité.

La clé de lecture type peut être la suivante :

Règle n° xx : Intitulé de la règle :

Justification/contexte de la règle :

Justification technique ayant conduit au choix de la règle

Lien avec le PAGD :

Numéro des enjeux / objectifs généraux / dispositions du PAGD en lien avec la règle

Fondement de la règle :

Rubrique de référence de l'article R. 212-47 du CE :

Acteurs concernés

Autres références :

SDAGE 2016-2021 : préciser la/les référence(s)

PGRi et autres documents de planification pertinents : préciser la/les référence(s)

Autres (jurisprudences...)

Énoncé de la règle : Paragraphe détaillant le contenu de la règle

Zones concernées : Identification du territoire d'application de la règle ou référence à une carte.

Une attention particulière doit être portée à la qualité et plus particulièrement à la lisibilité des cartographies sur la base desquelles sont édictées les règles.

2.2 ANALYSE DU FOND DES RUBRIQUES DE 20 RÈGLEMENTS DE SAGE SOUMIS À L'ÉTUDE

► 2.2.1 Remarques générales

Le choix du contenu du règlement est librement effectué par les auteurs du SAGE. Autrement dit, ces derniers n'ont aucune obligation d'intégrer dans le règlement du SAGE toutes les catégories de mesures visées par l'article R. 212-47 du CE.

il convient d'abord d'attirer l'attention des rédacteurs de règlements du SAGE sur l'importance qui doit être portée au bon usage des termes. Lorsqu'un terme a une signification juridique précise, définie par le code de l'environnement ou un autre code d'ailleurs, il convient d'être particulièrement vigilant à ce que la règle entre dans le champ de la définition juridique donnée par le code.

Dans le même sens, l'article R. 212-47 du CE vise des situations spécifiques et juridiquement encadrées, dont les rédacteurs des SAGE ne sauraient s'écarter.

→ PAR EXEMPLE :

L'article R. 212-47 2° b) ne peut permettre l'édition d'une règle qu'à l'égard des « installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1 ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement définies à l'article L. 511-1 ». Seuls les IOTA relevant de la nomenclature eau décrite à l'article L. 214-1 du CE sont concernés. De même s'agissant des ICPE, seules les installations relevant de la nomenclature des articles L. 512-1 (ICPE soumise à autorisation) et L. 512-8 (ICPE soumise à déclaration) du CE sont visées.

Tout autre installation, ouvrage, travaux ou activité ne saurait en conséquence être concerné par la règle édictée sur la base de cet article.

De la même manière, les zones humides, les ZHIEP ou les ZSGE sont toutes définies strictement par des textes. Ainsi, en application de l'article L. 211-1 du CE, les zones humides sont « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». L'article L. 211-3 prévoit quant à lui que les ZHIEP sont des zones humides « dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégé-

tique particulière. ». Enfin, conformément aux articles L. 211-3 et L. 212-5-14 du même code, les ZSGE sont celles délimitées au sein des ZHIEP, dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 du CE.

Dans le même sens, la notion d'« aire d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur » de l'article R. 212-47 3° a) ne doit pas être confondue avec d'autres notions, même proches. Les aires d'alimentation de captages visent les pollutions diffuses, et peuvent concerner par définition la totalité de ces aires d'alimentation.

Enfin, les zones d'érosion, visées à l'article R. 212-47 du CE, sont celles strictement définies à l'article R. 114-2 du code rural qui dispose :

« Constituent des zones d'érosion au sens du présent chapitre les parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les modes de gestion du sol ont favorisé, soit une érosion des sols provoquant une accélération de l'écoulement des eaux de ruissellement à l'origine de dommages causés en aval ou susceptibles d'en causer, soit une érosion diffuse des sols agricoles de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des eaux, ou le cas échéant de bon potentiel écologique, prévus par l'article L. 212-1 du code de l'environnement. »

Les règles doivent respecter le champ de l'article R. 212-47 du CE. A ce titre, trois cas de figure peuvent ressortir :

- Une règle sans portée réglementaire, une règle qui se borne à opérer un simple rappel de dispositions législatives et/ou réglementaires ou qui se limite à imposer une règle déjà prescrite par un autre texte législatif ou réglementaire, y compris en le reformulant, n'est pas une règle.
- Des règles qui sont en réalité des dispositions du PAGD. Celles-ci portent sur « l'identification », l'« établissement de listes », etc. Ou encore, lorsque la formulation retenue privilégie des termes tels que la CLE « recommande », « suggère », etc. Toute disposition purement déclaratoire (identification, établissement de listes, etc.) ou seulement incitative ne peut constituer une règle.
- Des règles qui vont au-delà de ce que peut prescrire un règlement de SAGE. Des règles qui par exemple imposent des documents administratifs supplémentaires à ceux prévus par les légalisations en vigueur. Ceci ne peut être imposé dans une règle.

Il convient que le SAGE ne vise pas l'ensemble des dispositions de l'article R. 212-47 du CE sans préciser la rubrique. **Ce manque de précisions prive le règlement de toute efficacité.** En effet, dans un tel cas, l'autorité à laquelle s'adresse la

règle ne peut l'appliquer efficacement. L'autorité compétente pour faire respecter la règle en cause n'est pas mise en mesure d'identifier son cadre juridique. Celui qui doit respecter la règle n'est pas non plus placé dans une situation lui permettant de l'appréhender valablement.

Dans le même sens, le règlement ne doit pas, à la fois, indiquer dans les références réglementaires, les dispositions de l'article R. 212-47 2° a) et b) ou de l'article R. 212-47 2° b) et c). Outre le fait qu'il paraît important de faire correspondre une règle à un objet, il est juridiquement plus sûr de considérer **les trois alinéas de l'article R. 212-47 2° comme exclusifs les uns des autres.**

Ainsi, les acteurs soumis à la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1 du CE ou à celles des ICPE sont, en principe, uniquement concernés par les dispositions édictées sur le fondement de l'article R. 212-47 2° b). En conséquence, les dispositions prescrites sur le fondement des dispositions de l'article R. 212-47 2° a) et c) ne leur sont pas applicables.

Les règles prescrites sur la base de l'article R. 212-47 2° a) du CE seront, quant à elles, applicables aux actions, travaux, opérations, activités, etc. participant aux « *impacts cumulés significatifs* », hors IOTA et ICPE.

Enfin, les règles édictées sur la base de l'article R. 212-47 2° c) du CE sont applicables à l'ensemble des acteurs, exploitants agricoles, non soumis à la réglementation IOTA ou ICPE, et procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides.



→POINT DE VIGILANCE :

Si la circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE indique que les dispositions du règlement, édictées au titre de l'article R. 212-47 2° c), ne s'appliquent qu'aux exploitations qui ne relèvent ni de la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1 ni des ICPE, cette remarque paraît être également transposable au 2°a). Dès lors, seuls les donneurs d'ordre, non soumis à la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1 ou à celles des ICPE, sont en principe concernés par les dispositions édictées sur le fondement des articles R. 212-47 2° a) et R. 212-47 2° c) du CE. En conséquence, une règle prescrite sur la base de ces deux items n'a pas vocation à s'appliquer aux IOTA ou aux ICPE. Par suite, pour prescrire une mesure applicable à tous, au titre du R. 212-47 2°, il paraît juridiquement plus sûr, que les auteurs du règlement rédigent une règle sur le fondement de l'article R. 212-47 2° a) ou R. 212-47 2° c) du CE et organisent, au besoin, une règle similaire sur le fondement de l'article R. 212-47 2° b) du CE.

Outre le strict respect du texte, le fait d'opérer une distinction permet de favoriser la lisibilité de la règle et par conséquent son application. Cela permet aussi de faciliter le contrôle de son strict respect par les services de la police de l'eau.

Lorsqu'il est fait référence aux avis de la CLE, **il convient de s'assurer que ceux-ci sont prévus par la circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE** - Annexe IV concernant les avis demandés à la CLE.

Le cadre réglementaire précis dans lequel des avis de la CLE peuvent être sollicités est ainsi donné. Lorsque le règlement prévoit de solliciter l'avis de la CLE, il convient de s'assurer que cette demande d'avis relève de l'un des cas prévu par les textes. Cette remarque vaut également pour le PAGD.

Lorsqu'une rubrique de l'article R. 212-47 du CE ne fait pas l'objet d'une règle, il n'est pas utile de prévoir la rubrique dans le règlement.

Lorsque le corps de la règle renvoie à des dispositions du SDAGE, il paraît préférable, dans un souci de clarté et de simplicité pour le lecteur de citer les dispositions en question.

La règle doit être proportionnée à l'objectif poursuivi. Ainsi, les interdictions doivent être proportionnées, motivées et justifiées au regard de l'objectif poursuivi. En d'autres termes, plus la règle est contraignante, plus le niveau de justification attendu est important.

La méthode de rédaction d'une règle doit ainsi être la suivante :

- Justification de la règle (synthèse de l'état des lieux, PAGD ou SDAGE),
- Identification du contexte et de l'objectif poursuivi,
- Indication du domaine d'intervention de la règle (rubrique de l'article R. 212-47 du CE)
- Appréhension de l'objet de la règle, des acteurs concernés par cette dernière et de son champ d'application territorial,
- Rédaction précise, concise et motivée.

Lors de la rédaction du règlement, il est conseillé de bien avoir en tête les cinq principes ci-dessus rappelés.

Une fois la règle rédigée, il convient de s'assurer que celle-ci se conforme bien aux-dits principes.

► 2.2.2 Remarques spécifiques aux rubriques

Les règles de répartition du volume des masses d'eau

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-1° du CE et R. 212-47 1°, le règlement peut prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition **en pourcentage** de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.

L'édition d'une telle règle suppose néanmoins de :

- Disposer d'une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente (par exemple, il peut s'agir d'une zone de répartition des eaux (ci-après, ZRE)) ;
- Déterminer au préalable le volume disponible des masses d'eau superficielles ou souterraines ;
- Définir un pourcentage de répartition du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine ;
- Définir des catégories d'utilisateurs (il est préférable d'utiliser ce terme à celui d'usager utilisé en droit administratif général).

Un règlement qui prévoit plusieurs règles pour la répartition des volumes prélevables est moins opérationnel. Une répartition

d'un volume prélevable pour chacun des différents utilisateurs de la ressource doit être privilégiée.

Rédaction à éviter :

« Article n° 1 : les volumes prélevables annuels pour l'irrigation »

Article n° 2 : les volumes prélevables annuels pour les usages économiques, hors irrigation »

Article n° 3 les volumes prélevables annuels pour l'alimentation en eau potable »

Il aurait été préférable de prévoir une seule règle de répartition portant sur les trois utilisateurs/usages. Ici encore, il s'agit de privilégier une rédaction efficace.

- L'article R. 212-47 1° du CE prévoit une répartition **en pourcentage** (et uniquement sous cette forme) des volumes prélevables. Il est donc important de veiller à respecter strictement la lettre du texte.

A titre d'exemple, des règlements opérant « une répartition en m³ » et non en pourcentages ont été identifiés. Or, une référence en volume reste fixe alors qu'une référence en pourcentage permet de faire évoluer le volume sans que le pourcentage ne soit modifié.

► EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE

(Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE) :

« En application de la disposition X du PAGD, le volume prélevable dans les eaux superficielles du bassin versant du cours d'eau Y, est fixé à Z m³, sur la période courant du X au X. La répartition de ce volume est définie comme suit :

- α % sont affectés à la production d'eau potable,
- δ % sont affectés aux usages industriels,
- γ % sont affectés aux usages agricoles.

Les nouvelles installations soumises à autorisation / déclaration en application de la législation loi sur l'eau (articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement) comme celles soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation en application de la législation ICPE (articles L. 511-1 et suivants du même code) doivent être réalisées en conformité avec la présente répartition du volume maximum disponible, et ce, au jour de la publication de l'arrêté inter-préfectoral approuvant le SAGE. »

Cette rédaction précise la disposition en lien avec le PAGD. Elle porte sur une répartition entre les différents utilisateurs/usages et précise que celle-ci s'applique aux IOTA/ICPE. La période encadrée est également précisée. Enfin, la répartition qu'elle fixe est donnée en pourcentages.

Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-2° et R. 212-47 2° a) du CE, le règlement peut édicter des 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, et ce pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

L'édition d'une telle règle suppose néanmoins que les opérations concernées entraînent des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets.

L'impact cumulé significatif des opérations visées doit être démontré avec précision. Cela suppose des données relevant d'une approche scientifique précise et fiable. En l'absence d'impact cumulé significatif, la règle est inapplicable et irrégulière.

→ POINT DE VIGILANCE :

Afin de garantir la sécurité juridique d'une telle règle, il convient donc de bien veiller à être en mesure de démontrer ces « impacts cumulés significatifs », **lesquels sont seuls de nature à justifier l'application de règles à des opérations non soumises à déclaration ou autorisation.**

Selon la circulaire du MEEDDAT du 21 avril 2008, la règle concerne les prélèvements et les rejets entraînant des impacts cumulés significatifs, qui sont en dessous des seuils de déclaration ou d'autorisation de la nomenclature figurant au tableau de l'article L. 214-1 et ceux qui correspondent à un usage domestique (ex : interdiction de nouveaux forages, à l'exception de forages déclarés d'utilité publique, dans une nappe en bordure de littoral présentant un risque d'entrée d'eau salée du fait de prélèvements excessifs).

La circulaire indique que l'utilisation de cette possibilité offerte par le règlement d'édicter des règles

aux ouvrages qui ne relèvent pas d'une procédure administrative préalable doit être réservée, au moins dans un premier temps, à la résolution de problèmes majeurs avérés dans le périmètre du SAGE.

Elle précise que la CLE est chargée de l'organisation de l'information des usagers et s'assure, au travers des contrôles de la police de l'eau, de l'effectivité de la mise en œuvre et du respect de ces règles.

Quelques observations :

Le règlement fixant des règles au titre d'opérations entraînant des impacts cumulés significatifs sans démontrer la réalité de ces impacts méconnaît les dispositions de l'article R. 212-47 2° a).

Comme le rappelle la circulaire du 4 mai 2011, l'article R. 212-47 permet au SAGE d'édicter des règles relatives aux rejets et aux prélèvements, et ce, indépendamment de la notion de seuil figurant dans la nomenclature. Ces règles s'appliquent en effet aux rejets ou aux prélèvements, non soumis à procédure préalable (autorisation ou déclaration).

Le recours à cette possibilité doit être réservé à des situations particulières, localisées et précisément justifiées dans le PAGD du SAGE. Il faut être en mesure de démontrer l'impact cumulé significatif sur la ressource en eau, des opérations concernées par la règle.

Rédaction à éviter :

« *des prélèvements susceptibles d'avoir des impacts cumulés* »

L'édiction d'une règle sur ce fondement suppose de disposer de données scientifiques permettant de démontrer les impacts significatifs cumulés. L'emploi du terme susceptible est ici inapproprié.

→EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« Compte tenu [exposé de la donnée disponible permettant de justifier les impacts cumulés significatifs et référence au PAGD] tout nouveau dispositif entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de rejets dans X [cartographie] concerné sont soumis aux conditions cumulatives suivantes :

- Le traitement de l'azote du dispositif doit permettre de respecter sur le paramètre « NGL » une concentration maximale de X mg/l,
- Et, le traitement du phosphore du dispositif doit permettre de respecter sur le paramètre « Pt » une concentration maximale de X mg/l. »

Le présent exemple permet de démontrer l'existence d'impacts cumulés significatifs par le renvoi à des données scientifiques et au PAGD. Le périmètre couvert par la règle est précisé et identifié par une cartographie.

Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux ICPE ET IOTA

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-2° et R. 212-47 2° b) du CE, le règlement peut prévoir des règles relatives aux IOTA visés à l'article L. 214-1 du CE ainsi qu'aux ICPE visées aux articles L. 512-1 et L. 512-8 du CE.

Il doit s'agir de règles particulières d'utilisation de la ressource en eau qui s'appliqueront aux pétitionnaires dans le cadre d'une demande d'autorisation ou de déclaration ICPE ou IOTA visés à l'article R. 214-1 du CE, et par là même, aux autorités administratives chargées de délivrer les autorisations ou déclarations précitées.

L'intérêt de la prescription d'une règle, au sein du règlement du SAGE, sur le fondement des dispositions de l'article R. 212-47 2° b) du CE, est d'encadrer les acteurs, soumis à la nomenclature des IOTA ou à celles des ICPE, et ce, en raison de l'utilisation particulière qu'ils peuvent avoir de la ressource en eau. Cela permet ainsi d'édicter des obligations, interdictions, limitations ou encore encadrements qui leur seront spécifiquement applicables.

Quelques observations :

- Il est recommandé de préciser dans le règlement qu'il s'agit de la nomenclature IOTA / ICPE en vigueur au moment de la publication de l'arrêté portant approbation du SAGE.

- Il peut exister une fragilité juridique sur l'application d'une règle relative aux zones humides dès lors que l'identification de ces zones n'est pas exhaustive. Au besoin, une disposition du PAGD doit permettre de tendre vers une identification la plus précise possible.

Il est ainsi nécessaire que, préalablement à l'édiction de toute règle, applicable aux IOTA et/ou ICPE, sur les zones humides, le PAGD identifie, au moyen d'une cartographie précise et exhaustive, les zones humides concernées par ces dispositions, et que le règlement fasse référence à cette précision du PAGD. En pratique, il a été constaté que les règlements prescrivent des règles relatives aux IOTA et/ou ICPE, sur les zones humides, mais n'apportent aucune précision quant à l'identification de ces zones.

- Le règlement ne peut être trop évasif lorsqu'il vise les projets, travaux, etc. objets de la règle. En effet, seuls les IOTA ou les ICPE peuvent être règlementés sur ce fondement juridique. Pour remédier à cette fragilité, **il est préconisé d'identifier expressément les opérations visées, au sein de la nomenclature IOTA et/ou ICPE**, concernées par la règle.

Rédaction à éviter :

« Cette règle concerne tous les projets portant une atteinte grave aux zones humides (assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblaiement), pour lesquels il a été démontré, au moyen d'une analyse technique et économique approfondie, qu'une solution alternative plus favorable au maintien des zones humides est impossible à un coût raisonnable. [...] »

L'exemple ci-dessus est beaucoup trop large en visant « tous les projets ». Une telle règle pourrait être jugée irrégulière dès lors que l'article R. 212-47 du CE ne prévoit pas qu'un champ aussi large puisse faire l'objet d'une règle. Dès lors que le fondement de la règle est l'article R. 212-47 2° b) seuls les IOTA et les ICPE peuvent être concernés. **De plus, les notions « d'atteinte grave » et de « coût raisonnable » ne sont pas suffisamment précises** pour servir de fondement régulier à une règle.

Le règlement du SAGE ne peut pas ajouter de nouvelle contrainte administrative. Il n'est ainsi pas possible de demander un document non prévu par les dispositions législatives et réglementaires concernant la constitution d'un dossier de demande d'autorisation ou déclaration IOTA ou ICPE (voir supra : plan d'alerte). En revanche, il peut être envisagé de prévoir une disposition du PAGD sollicitant les services de l'État afin de porter

une attention particulière, sur un ou plusieurs éléments, lors de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation ou de déclaration.

Le règlement ne s'applique que pour l'avenir. **Pour les installations existantes, seul le PAGD peut prescrire une mise en compatibilité en ayant pris soin de préciser le délai**, qui doit rester raisonnable, eu égard aux modifications que cette mise en compatibilité entraîne. Les auteurs de règlement de SAGE doivent donc s'attacher à régler les opérations ou projets à venir, à compter de la date de publication du SAGE, et non les opérations ou projets existants.

Ainsi, il est préférable de préciser « *les projets [préciser lesquels] soumis à une **nouvelle** demande d'autorisation / déclaration* » que de se cantonner à un règlement mentionnant « *l'ensemble des projets soumis à autorisation ou déclaration au titre des IOTA / ICPE* ».

Rédaction à éviter :

« *Cette règle s'applique : aux projets qui, sur l'ensemble du périmètre du SAGE, sont soumis à déclaration ou autorisation ; [...]* »

Cette règle aurait dû préciser que celle-ci s'applique aux nouvelles demandes ou demandes de renouvellement, à compter de l'approbation du SAGE.

→ EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« [...] La présente règle s'applique aux installations, ouvrages, travaux, activités relevant de la nomenclature de la loi sur l'eau instituée à l'article L. 214-1 du code de l'environnement ainsi que par la nomenclature des installations classés pour l'environnement (ICPE) instituée à l'article L. 512-1 du code de l'environnement dont les demandes d'autorisations ou de déclarations sont enregistrées à compter de la date de publication de l'arrêté d'approbation du SAGE. »

Il est également envisageable de rédiger deux règles distinctes : l'une portant sur les nouveaux ouvrages, l'autre portant sur les ouvrages existants qui font l'objet d'une demande de renouvellement. Il convient dans ce cas précis d'apporter cette précision aux ouvrages visés (nouveaux ou existants) par la règle et d'adapter la rédaction de celle-ci en conséquence :

tants qui font l'objet d'une demande de renouvellement. Il convient dans ce cas précis d'apporter cette précision aux ouvrages visés (nouveaux ou existants) par la règle et d'adapter la rédaction de celle-ci en conséquence :

- « *La création de nouveaux [...]* », pour la première hypothèse ;

- « *Pour tout X autorisé ou déclaré au jour de la publication de l'arrêté approuvant le SAGE, toute demande de renouvellement d'autorisation ou déclaration ne peut être accordée par l'autorité administrative compétente que [...]* », pour la seconde.

Seules les IOTA et les ICPE entendues au sens des dispositions des articles L. 214-1, L. 512-1 et L. 512-8 du CE sont visés par l'article R. 212-47 2° b) du même code. Pour ceux n'entrant pas dans le champ de ces dispositions, en raison de leur objet ou parce qu'ils sont inférieurs aux seuils prescrits, le règlement du SAGE ne peut imposer de nouvelles restrictions que dans le cadre des dispositions de l'article R. 212-47 2° a). Dans ce cas

de figure, cela suppose la démonstration d'impacts cumulés significatifs.

Le rédacteur du règlement peut, pour s'assurer que le projet relève bien des IOTA ou ICPE, préciser la nomenclature. Cette précision est importante aussi pour les personnes à qui la règle s'applique.

Les règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables à certaines exploitations agricoles

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-2° et R. 212-47 2° c) du CE, le règlement peut prévoir des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau **applicable aux exploitations agricoles** procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52 du CE (et uniquement aux exploitations agricoles).

Les règles ne peuvent concerner que les exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides. Le code de l'environnement ne définit pas la notion d'«*effluents d'exploitations agricoles* ». La règle doit préciser s'il s'agit d'épandages d'effluents liquides ou solides.

Les articles R. 211-50 à R. 211-52 du CE prévoient des règles applicables à la pratique de l'épandage des «*effluents d'exploitations agricoles* » compte tenu de la capacité d'épuration des sols. Ces articles réglementent également les périodes d'épandages (article R. 211-51 du CE) et les distances à respecter par rapport à certains lieux sensibles limitativement énumérées (article R. 211-52 du CE).

En revanche, l'arrêté du 7 février 2005 (fixant les règles techniques auxquelles doivent

satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre du livre V du code de l'environnement) définit la notion d'«*effluents* » comme correspondant aux déjections liquides ou solides, les fumiers, les eaux de pluie qui ruissellent sur les aires découvertes accessibles aux animaux, les jus d'ensilage et les eaux usées issues de l'activité d'élevage et des annexes.

Cette notion doit être retenue pour l'application de l'article R. 212-47 2° c) du CE.

A cette notion, il est possible d'ajouter les «*effluents liquides ou solides ayant été en contact avec des produits ou issus du traitement des fonds de cuve, bouillies, eaux ou effluents* » au titre des «*effluents phytosanitaires* » (arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques).

En outre, tel qu'évoqué plus avant, les règles éditées sur le fondement de l'article R. 212-47 2° c) du CE ne peuvent viser, dans le silence des textes, **que les exploitations agricoles non soumises à autorisation/déclaration au titre de la réglementation IOTA ou ICPE**. Pour ces dernières, elles seront visées dans la règle objet du paragraphe II.2.2.3 de cette présente note. En effet, les trois alinéas du R. 212-47 2° sont exclusifs les uns des autres.

Quelques observations :

Il faut s'assurer que les règles sont prises sur le fondement des dispositions relatives aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents solides ou liquides tout en visant des activités ne relevant pas de l'activité agricole.

Rédaction à éviter :

«*Sont notamment concernées les infrastructures de transports, les ouvrages de distribution d'énergie, d'alimentation en eau potable, d'assainissement, de télécommunication, et les installations nécessaires à la prévention des crues.* »

Les activités indiquées ne relèvent manifestement pas de la nomenclature visée, laquelle porte sur les exploitations agricoles.

→ EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« Les exploitations agricoles non soumises à enregistrement, autorisation ou déclaration au titre de la législation relative aux ICPE (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement) stockant des effluents solides au champ doivent effectuer ce dépôt en dehors des axes de ruissellement identifiés dans le SAGE et cartographiés aux cartes X. »

S'il est souhaité que soient également visées les exploitations agricoles soumises à enregistrement, autorisation ou déclaration au titre de la législation relative aux ICPE (articles L. 511-1 et suivants du CE), il convient de rédiger une seconde règle sur le fondement de l'article R. 212-47 2° b) (et non de l'article R. 212-47 2° c)) du CE.

« Les exploitations agricoles soumises à enregistrement, autorisation ou déclaration au titre de la législation relative aux ICPE (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement) stockant des effluents solides au champ doivent effectuer ce dépôt en dehors des axes de ruissellement identifiés dans le SAGE et cartographiés aux cartes X. »

Dans le présent exemple et parce qu'il s'agit d'une règle simple de compréhension, il pourrait être éventuellement envisagée une règle commune (sur le fondement des articles R. 212-47 2° b) et c) du CE) :

« Toutes les exploitations agricoles stockant des effluents solides au champ doivent effectuer ce dépôt en dehors des axes de ruissellement identifiés dans le SAGE et cartographiés aux cartes X. Cette règle s'applique aux exploitations agricoles, qu'elles soient soumises ou non à enregistrement, autorisation ou déclaration au titre de la législation relative aux ICPE (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement). »

Les règles applicables aux aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-1° du CE et R. 212-47 3° a) du CE, le règlement peut prévoir des 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 pour l'approvisionnement actuel ou futur.

Les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur sont, en application des articles L. 211-3, L. 212-5-1 et R.

212-47 du CE, identifiées par le PAGD et **délimitées par arrêté du préfet**, lequel peut établir pour ces aires un programme d'action dont le contenu est prévu par l'article R. 114-6 du code rural.

Pour mémoire, la procédure de délimitation de ces zones doit suivre plusieurs étapes successives :

- **identification du secteur** concerné dans le PAGD du SAGE ;

- **délimitation par arrêté préfectoral des aires de protection des aires d'alimentation des captages**, selon la procédure prévue par les articles R. 114-1 et suivants du code rural, ce qui suppose de consulter

le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, la commission locale de l'eau.

Les arrêtés préfectoraux portant approbation du programme d'action constituent des décisions prises dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles avec le SAGE.

Ainsi, il est important de relever qu'au titre de cette disposition, **il est nécessaire que le PAGD ait délimité, les aires d'importance particulière nécessitant une réglementation spécifique**. Faute d'une telle précision, aucune réglementation ne pourra être valablement édictée à ce titre.

→ POINT DE VIGILANCE :

La notion d'« **aire d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur** » de l'article R. 212-47 3° a) **ne doit pas être confondue avec celle de « périmètres de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines »**, qui elle relève de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique.

Les périmètres de protection de prélèvement d'eau

destinée à l'alimentation des collectivités humaines sont soumis à un régime de déclaration d'utilité publique des travaux réalisés autour du point de prélèvement.

Les périmètres de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines visent principalement à éviter l'impact de pollutions ponctuelles, qu'elles soient chroniques ou accidentelles, en éloignant les sources potentielles de ces

pollutions des points de captage. Il s'agit d'empêcher l'introduction de substances polluantes (sur les périmètres de protection immédiate, d'une surface de quelques centaines de m²) ou de réduire le risque de migration de ces substances jusqu'au captage (pour les périmètres de protection rapprochée en considérant généralement un temps de transfert des eaux de 50 jours).

Les aires d'alimentation de captages visent, quant à

elles, les pollutions diffuses, et peuvent concerner par définition la totalité de ces aires d'alimentation. La surface d'action concernée dépasse donc largement celle du seul périmètre de protection rapprochée.

Par suite, une règle prise sur le fondement des dispositions de l'article R. 212-47 3° a) concernant un périmètre de protection de prélèvement d'eau

destinée à l'alimentation des collectivités humaines est susceptible d'entraîner l'irrégularité de la règle édictée.

Quelques observations :

- Il faut s'assurer de ne pas édicter, sur la base des dispositions de l'article R. 212-47 3° a) du CE, des règles non spécifiques aux « aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière », mais applicables aux zones de captages ou périmètres de captage. Une telle rédaction peut être source d'irrégularité. Bien que les périmètres de celles-ci puissent se rencontrer.

Rédaction à éviter :

« L'ensemble des rejets des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à au moins une rubrique du titre II de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement sont interdits dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable. [...] »

La règle vise les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable et non les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière. Par conséquent, cette règle est irrégulière en ce qu'elle porte sur une matière non visée par l'article R. 212-47 3° a) du CE.

→ EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« Compte tenu de X, dans le périmètre défini par la carte X du PAGD (voir disposition X), et pour tous les usages autres que l'alimentation en eau potable, tout nouveau projet de prélèvement d'eau effectué en eau superficielle ou en eau souterraine, est refusé dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, à l'exception : possibilité de prévoir une période/ de limiter plutôt que d'interdire, etc. »

La règle précise qu'il s'agit d'aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur dont le périmètre est identifié dans le PAGD du SAGE. Celle-ci s'accompagne d'une cartographie.

Les règles applicables aux zones d'érosion

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-2° et R. 212-47 3° b) du CE, le règlement peut prévoir des règles nécessaires à la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du CE.

Ces règles sont applicables aux :

- Zones d'érosion dans laquelle l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval (prévues à l'article L. 114-1 du code rural)

Et aux :

- Zones d'érosion dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel écologique et/ou chimique tels que prévus à l'article L. 212-1 du CE.

Il ressort de ces dispositions que les zones d'érosion concernent les **seuls sols agricoles**.

Une zone d'érosion répond à une définition juridique précise. Dès lors, toute règle édictée dans le cadre de cette rubrique ne pourra s'intéresser qu'aux zones d'érosion répondant précisément aux défini-

tions qui viennent d'être rappelées.

Pour mémoire, la procédure de délimitation de ces zones suit plusieurs étapes :

- **Identification du secteur** concerné dans le PAGD du SAGE ;

- **Délimitation par arrêté préfectoral des zones d'érosion**, selon la procédure prévue par les articles R. 114-1 et suivants du code rural, ce qui suppose de consulter le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, la commission locale de l'eau. Sont en outre consultés, pour la délimitation d'une zone dans laquelle l'érosion des sols peut créer des dommages importants en aval, la commission départementale des risques naturels majeurs.

L'arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones d'érosion constitue une décision prise dans le domaine de l'eau qui doit être compatible avec le SAGE.

Il est ainsi absolument nécessaire, qu'au titre de cette disposition, le PAGD ait préalablement délimité les zones réglementées. En effet, si le PAGD n'identifie pas ces zones, alors le règlement ne pourra édicter de règle sur ce fondement.

→ POINT DE VIGILANCE :

Les zones d'érosion sont d'ores et déjà réglementées par le code rural et de la pêche maritime. Le préfet délimite ces zones dans lesquelles l'érosion des sols agricoles peut créer des dommages importants en aval.

Ces zones sont définies à l'article R. 114-2 du code rural :

« Constituent des zones d'érosion au sens du présent chapitre les parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les modes de gestion du sol ont favorisé, soit une érosion des sols provoquant une accélération de l'écoulement des eaux de ruissellement à l'origine de dommages causés en aval ou susceptibles d'en causer, soit une érosion diffuse des sols agricoles de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des eaux, ou le cas échéant de bon potentiel écologique, prévus par l'article L. 212-1 du code de l'environnement. »

Le préfet peut établir un programme d'actions visant à réduire l'érosion des sols de ces zones et qui précise les pratiques à promouvoir pour réduire les risques d'érosion ainsi que les moyens prévus pour favoriser leur généralisation.

Quelques observations :

- Seuls les sols agricoles peuvent être l'objet d'une règle prise sur ce fondement. Le règlement ne peut pas étendre l'application des dispositions du code de l'environnement à d'autres types de sols.

Rédaction à éviter :

« [...] Sont également autorisées la réalisation de construction ou d'installation nécessaires à des équipements collectifs :
 - sous réserve d'impératifs techniques et après vérification qu'ils n'aggravent pas les risques d'érosion de façon significative par rapport à l'ensemble de la zone,

- qui prévoient les mesures compensatoires nécessaires sur la base d'une étude produite par le maître d'ouvrage. »

Cette règle vise les risques d'érosion en général alors que les dispositions permettent de préserver les zones d'érosion identifiées par le PAGD, lesquelles portent sur les seuls sols agricoles.

→ EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« Compte tenu de la nécessité de restaurer les cours d'eau du bassin, tout propriétaire ou exploitant d'un terrain agricole jouxtant un cours d'eau et situé dans les zones d'érosion telles qu'identifiées dans le PAGD sur la carte figurant en annexe X de ce dernier et sur la carte n° X ci-jointe, met en œuvre les mesures appropriées pour éviter le piétinement par le bétail des berges

et des lits des cours d'eau et préserver la couverture végétale des sols. A titre d'exemple, il procède aux actions telles que :

- mise en place de système d'abreuvement du bétail isolés du cours d'eau ou aménagés pour éviter l'érosion des berges,
- mise en place d'une clôture y compris amovible au moins temporaire le

long du cours d'eau, [...] »

La présente règle identifie la disposition du PAGD ainsi que la cartographie qui en sont le support. Celle-ci précise également qu'il s'agit de sols agricoles (terrain agricole).

Les règles applicables aux ZHIEP et aux ZSGE

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-2° et R. 212-47 3° c) du CE, le règlement peut prévoir des règles nécessaires au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

Ces règles sont applicables aux seules :

- « Zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ci-après, ZHIEP) dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière ;
- « Zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (ci-après, ZSGE) dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité d'eau correspondant à un bon état ou, le cas échéant à un bon potentiel écologique et/ou chimique.

Ces règles supposent l'identification préalable de zones humides par le PAGD.

Les ZHIEP et les ZSGE nécessitent également une identification par le PAGD et une délimitation par le préfet. Ce

dernier peut établir un programme d'action (pour les ZHIEP) en application de l'article R. 114-6 du code rural et de la pêche, ou instaurer des servitudes d'utilité publique en application de l'article L. 211-12 du CE (pour les ZSGE).

L'arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones précitées constitue une décision prise dans le domaine de l'eau qui doit être compatible avec le SAGE.

La délimitation d'une ZSGE n'est possible que sous deux conditions : le projet de ZSGE doit se situer à la fois sur un territoire couvert par un SAGE et à l'intérieur d'une ZHIEP. La procédure de délimitation suit trois étapes successives :

- identification du secteur concerné dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques du SAGE ;
- délimitation par arrêté préfectoral d'une ZHIEP, selon la procédure prévue par les articles R. 114-1 et suivants du code rural, ce qui suppose de consulter le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, la commission locale de l'eau. Sont en outre consultés, pour la délimitation d'une zone humide d'intérêt environnemental particulier, la commission départementale de la nature, des paysages et

des sites et les collectivités territoriales intéressées ainsi que les groupements de propriétaires et d'exploitants, les associations agréées de protection de la nature, les fédérations de pêcheurs et de chasseurs dont le préfet souhaite recueillir l'avis et qui figurent sur une liste arrêtée par lui.

- délimitation de la ZSGE et instauration de servitudes, par arrêté préfectoral au titre de la déclaration d'utilité publique après enquête publique conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

→ POINT DE VIGILANCE :

La plus-value du SAGE concerne les ZSGE. Contrairement aux autres ZSCE (aire d'alimentation de captage d'eau potable d'une importance particulière, zone d'érosion ou ZHIEP), la plus-value du SAGE sur les ZSGE est réelle, puisqu'on ne trouve des ZSGE que dans le cadre des SAGE.

Sans identification préalable des ZSGE dans le SAGE, la mise en place du dispositif relatif aux ZSGE par le préfet (délimitation et institution de servitudes d'utilité publique), n'est pas possible. A l'inverse, pour les ZSCE autres que les ZSGE, le préfet peut délimiter et approuver des programmes d'actions sur ces zones même en l'absence d'identification préalable par le PAGD du SAGE.

Quelques observations :

- C'est seulement après que le préfet a délimité les ZHIEP que, le cas échéant, le PAGD peut identifier des ZSGE. En conséquence, le règlement du SAGE doit prévoir, au besoin, un calendrier adéquat. Les règlements qui font apparaître un tel calendrier présentent une plus grande efficacité.
- La cartographie qui accompagne l'identification des différentes zones doit être précise. En effet, une cartographie de type « ensemble humide » ou « zones à dominante humide » n'est pas, à proprement parler, une cartographie zones humide et présente un

risque juridique. Toutes les décisions prises sur le fondement de cette règle pourraient être sujettes à discussion

Rédaction à éviter :

« sont interdites dans les zones humides :... Cet article sera notamment applicable au ZHIEP. »

Un article relatif à la « protection des zones humides » rédigé en ces termes est de nature à opérer une confusion.

- Les interdictions doivent être dûment motivées. Il s'agit ici encore du principe de proportionnalité.

La circulaire interministérielle du 30 mai 2008 relative à la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 et R. 114-10, précise le régime des ZHIEP et des ZSGE.

Dans son annexe G, la circulaire rappelle la définition et les finalités des ZHIEP, et énonce des principes de délimitation de ces zones.

→EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« Les opérations d'assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais d'une zone humide classée en Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) conformément à la disposition X du PAGD et identifiées en cartes X du présent règlement, sont interdites, quelle que soit la superficie impactée, à l'exception des projets :

- déclarés d'utilité publique
- [...]

Pour ces cas de figure, et en l'absence de solutions techniques alternatives dûment justifiées, les mesures compensatoires suivantes doivent être mises en œuvre : [...] »

Cette règle porte sur les ZHIEP. La disposition du PAGD relative aux ZHIEP est indiquée et ces zones sont identifiées sur une carte. Les conditions de la régularité de la règle sont remplies.

Les règles applicables à certains ouvrages hydrauliques

En application des dispositions des articles L. 212-5-1-II-3° et R. 212-47 4° du CE, le règlement peut prévoir des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire des ouvrages susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques établi par le PAGD.

Il est ainsi impératif, en application des dispositions combinées des articles L. 212-5-1 et R. 212-47 du CE, que le PAGD du SAGE ait **préalablement** « *établit un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévu des actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en tenant compte des usages économiques de ces ouvrages* ».

En effet, si le PAGD n'identifie pas ces ouvrages, alors le règlement ne pourra pas édicter de règle sur ce fondement.

→ POINT DE VIGILANCE :

L'article R. 212-47 4° du CE permet aux rédacteurs du SAGE de prévoir **uniquement les obligations d'ouverture périodiques** de certains ouvrages hydrauliques. Il est donc important de veiller à respecter strictement la lettre du texte.

Quelques observations :

- L'édition de ces règles nécessite qu'un inventaire soit parallèlement établi par le PAGD. Cet inventaire doit identifier les ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber notablement les milieux aquatiques.

- **Ces règles ne peuvent porter que sur l'ouverture périodique des vannages.** Il ne peut s'agir de prévoir, dans ces dispositions, des règles d'aménagement des ouvrages voire d'arasement de ces derniers.

Rédaction à éviter :

« *Pour assurer la transparence migratoire des ouvrages hydrauliques, la CLE identifie comme moyen prioritaire l'élaboration de règlements d'eau. Ces règlements d'eau concerneront en priorité les ouvrages connus par la CLE et identifiés en application du 4° de l'article R. 212-47 du code de l'environnement. La liste de ces ouvrages est établie à l'article 4 du présent règlement. Il est rappelé que la CLE demande que ces règlements : [...]* »

Cette règle porte sur l'élaboration de règlements d'eau. Certes, ceux-ci concernent les ouvrages hydrauliques néanmoins cela reste insuffisant pour entrer dans le champ concerné par les dispositions de l'article R. 212-47 4° du CE. Cette règle n'a d'ailleurs aucune portée réglementaire et n'a pas sa place dans le règlement d'un SAGE. Celle-ci aurait pu, en revanche, intégrer le PAGD.

→ EXEMPLE D'UNE RÈGLE TYPE :

« *Indépendamment des prescriptions contenues dans les articles R. 214-112 et R. 214-113 du code de l'environnement, relatifs à la sécurité des digues et barrages, les vannages de tous ces ouvrages entretenus et manoeuvrables, fermés ou entrouverts et sans usage économique actuel doivent être ouverts de manière permanente du 15 octobre au 31 mars inclus pour assurer la circulation piscicole et le transit sédimentaire, excepté dans l'un des cas suivants :*

- dans l'intérêt de la salubrité publique, et notamment lorsque ce retrait ou cette modification est nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations ;

- pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique ;

- en cas de menace majeure pour le milieu aquatique, et notamment lorsque les milieux aquatiques sont soumis à des conditions hydrauliques critiques non compatibles avec leur préservation ;

- lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier. »

Cette règle édicte bien une obligation portant sur l'ouverture périodique d'ouvrages hydrauliques. Elle pose un principe et prévoit un certain nombre d'exceptions.

ANNEXE

PLAN TYPE D'UN RÈGLEMENT DE SAGE

Il est recommandé de prévoir une partie introductive dans un règlement de SAGE. Celui-ci ne doit cependant pas être une redite de ce qui a déjà pu être écrit dans un propos introductif au document du SAGE.

1. LA PORTEE JURIDIQUE DU RÈGLEMENT DE SAGE DE X

1.1. Le degré de contrainte juridique du SAGE de X : la notion de conformité

- **La notion de conformité** suppose un strict respect du document. Il n'existe aucune marge d'appréciation.

- **La notion de compatibilité** n'est pas définie juridiquement. Cependant, la doctrine et la jurisprudence permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur.

- **La notion de prise en compte** est moins stricte que celle de compatibilité et implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document. La démonstration doit pouvoir être apportée.

En résumé :

- Conformité = ne pas contredire
- Compatibilité = ne pas compromettre
- Prise en compte = ne pas ignorer

1.2. L'opposabilité du règlement du SAGE de X

Opposable aux tiers et à l'administration

1.3. Les sanctions applicables en cas de non-respect du règlement du SAGE de X

- Refus d'autorisation ou opposition à une déclaration
- Annulation contentieuse d'un acte ou document administratif
- Sanctions administratives
- Sanctions pénales (contraventions de 5ème catégorie)

2. LES REGLES DU SAGE DE X

Voir supra clé de lecture page 9.

AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

SIÈGE

90, rue du Férétra - CS 87801
31 078 Toulouse Cedex 4
Tél. : 05 61 36 37 38 | Fax : 05 61 36 37 28

DÉLÉGATIONS TERRITORIALES :

Atlantique-Dordogne

4, rue du Professeur André-Lavignolle
33 049 Bordeaux Cedex
Tél. : 05 56 11 19 99 | Fax : 05 61 11 19 98
Départements : 16 - 17 - 33 - 47 - 79 - 86
et

94, rue du Grand Prat
19 600 Saint-Pantaléon-de-Larche
Tél. : 05 55 88 02 00 | Fax : 05 55 88 02 01
Départements : 15 - 19 - 23 - 24 - 63 - 87

Adour et Côtiers

7, passage de l'Europe - BP 7503
64 075 Pau Cedex
Tél. : 05 59 80 77 90 | Fax : 05 59 80 77 99
Départements : 40 - 64 - 65

Garonne amont

Rue de Bruxelles - Bourran - BP 3510
12 035 Rodez Cedex 9
Tél. : 05 65 75 56 00 | Fax : 05 65 75 56 09
Départements : 12 - 30 - 46 - 48

et

46, avenue du Général Decrouette
31 100 Toulouse
Tél. : 05 61 43 26 80 | Fax : 05 61 43 26 99
Départements : 09 - 11 - 31 - 32 - 34 - 81 - 82