



LA REVISION DU SAGE NAPPE DE BEAUCE

Le SAGE, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, constitue le niveau local du SDAGE, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

Outil de planification aquatique ayant pour objectif une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, le SAGE a été institué par la loi du 3 janvier 1992. Son cadre légal, renforcé par la loi du 30 décembre 2006, est précisé aux articles L. 212-3 et suivants du Code de l'environnement.

Le périmètre du SAGE de la nappe de Beauce est déterminé par arrêté préfectoral du 13 janvier 1999.

Le SAGE de la nappe de Beauce doit répondre aux orientations :

- du SDAGE Seine-Normandie ;
- du SDAGE Loire-Bretagne.

Avant de s'interroger sur les possibilités d'intervention des collectivités territoriales dans la procédure d'élaboration du SAGE, il convient de faire le point sur :

- la procédure d'élaboration et de révision du SAGE (I) ;
- le contenu du SAGE (II) ;
- la portée juridique du SAGE (III).

I. Procédure d'élaboration et de révision du SAGE

L'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE sont confiés à une commission locale de l'eau (CLE), mise en place par le préfet.

La procédure applicable à la révision d'un SAGE est la même que celle conduisant à l'élaboration d'un SAGE (article L. 212-6 du Code de l'environnement).

Les étapes de la procédure d'élaboration et de révision du SAGE sont les suivantes :

- **Elaboration d'un projet de SAGE** par la CLE ;
- **Consultation des personnes publiques intéressées** sur le projet : les conseils généraux, les conseils régionaux, les chambres consulaires, les communes et leurs groupements compétents et, s'il existe, l'établissement public territorial de bassin ainsi que du comité de bassin intéressés rendent des avis qui sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois.
- Le projet de SAGE et un rapport environnemental sont adressés pour **avis au préfet de département**.
- Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis, est soumis à **enquête publique**. L'enquête publique se déroule selon les conditions prévues aux articles R. 123-6 et suivants du Code de l'environnement. Le rapport et les conclusions motivées du commissaire-enquêteur sont transmis à la CLE.

A l'issue de cette procédure, le projet de SAGE, éventuellement modifié pour tenir compte des avis et observations exprimés lors de l'enquête publique, est adopté par une délibération de la CLE.

La délibération est transmise au préfet qui approuve le SAGE par arrêté préfectoral. Cet arrêté fait ensuite l'objet d'une publicité.

Le SAGE peut être modifié par le représentant de l'État dans le département, après avis ou sur proposition de la commission locale de l'eau, si cette modification ne porte pas atteinte aux objectifs de ce schéma.

II. Contenu du SAGE

Le SAGE dresse un constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique. Il recense les différents usages qui sont faits des ressources en eau existantes.

Il comporte :

- un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- un règlement.

Le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques définissent les conditions de réalisation des objectifs, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma.

Ce plan peut aussi :

- 1° Identifier les zones visées aux 4° et 5° du II de l'article L. 211-3 ;
- 2° Etablir un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévoir 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 ;
- 3° Identifier, à l'intérieur des zones visées au a du 4° du II de l'article L. 211-3, **des zones stratégiques pour la gestion de l'eau dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1** ;
- 4° Identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion de crues.

Le règlement peut quant à lui :

- 1° **Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage** ;
- 2° Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;
- 3° Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

III. Portée juridique du SAGE

La portée juridique des SAGE est clairement posée par les textes depuis la loi du 30 décembre 2006. Elle varie suivant la partie du SAGE concernée : PAGD ou Règlement.

Pour autant, l'opposabilité du SAGE concerne essentiellement les décisions prises dans le domaine de l'eau (1).

S'il n'est pas nul, le caractère contraignant du SAGE est limité s'agissant :

- des opérations soumises à enquête publique (2) ;
- des ICPE (3).

1. Opposabilité générale du SAGE

La circulaire DE/SDATDCP/BDCP/n°10 du 21 avril 2008 précise que le PAGD est opposable uniquement à l'administration dans un rapport de compatibilité pour les décisions administratives dans le domaine de l'eau et par rapport aux autres documents d'urbanisme tels que les SCOT, les PLU et les SDC (Schémas Départementaux des Carrières).

L'obligation de compatibilité impose l'absence de contrariété substantielle entre le PAGD et les décisions dans le domaine de l'eau ou certains documents d'urbanisme. Une contrariété mineure ne permet pas de caractériser un défaut de compatibilité.

Il faut bien relever que cette obligation de compatibilité au SAGE ne concerne que les décisions dans le domaine de l'eau et certains documents d'urbanisme limitativement énumérés.

Le règlement, en revanche est opposable aux tiers et aux actes administratifs dès la publication de l'arrêté portant approbation du schéma (art. L. 212-5-2 du Code de l'environnement). Il impose un rapport de conformité aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau.

L'obligation de conformité constitue un degré supérieur dans le caractère contraignant d'un document en ce qu'il exclut la moindre contradiction, même mineure.

Pour autant, s'agissant du règlement, le rapport de conformité du SAGE ne concerne que les décisions prises dans le domaine de l'eau (nomenclature Eau ou police de l'eau).

La circulaire n°93-11 du 15 octobre 1992 donne une liste indicative des décisions relevant du "domaine de l'eau".

2. Contrariété entre SAGE et opération soumise à enquête publique

Lorsqu'une opération soumise à enquête publique est contraire aux dispositions du règlement, le préfet soumet pour avis un projet de modification de ce règlement à la CLE. La déclaration d'utilité publique ou d'intérêt général de l'opération soumise à enquête publique ne peut être prononcée que si l'enquête publique a également porté sur ce projet de modification (art. L. 212-8 du Code de l'environnement).

Cette disposition implique donc que le préfet doit se préoccuper de la conformité de l'opération soumise à enquête publique par rapport au SAGE. A posteriori, elle offre également un moyen d'annulation de la déclaration d'utilité publique qui serait

intervenue au terme d'une enquête publique incomplète car ne portant pas sur le projet de modification du SAGE.

3. Compatibilité entre SAGE et ICPE

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont soumises aux dispositions applicables au SAGE, ce qui suppose une compatibilité générale d'une ICPE au SAGE.

L'article L. 214-7 du Code de l'environnement dispose en effet :

“Les installations classées pour la protection de l'environnement définies à l'article L. 511-1 sont soumises aux dispositions des articles L. 211-1, L. 212-1 à L. 212-11, L. 214-8, L. 216-6 et L. 216-13, ainsi qu'aux mesures prises en application des décrets prévus au 1° du II de l'article L. 211-3. Les mesures individuelles et réglementaires prises en application du titre Ier du livre V fixent les règles applicables aux installations classées ayant un impact sur le milieu aquatique, notamment en ce qui concerne leurs rejets et prélèvements.”

Ce sont les dispositions claires et précises de l'article L. 214-7 du Code de l'environnement, soumettant en droit les ICPE au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (C. env., art. L. 211-1), explicité géographiquement par les SDAGE et SAGE évoqués expressément (C. env., art. L. 212-1 à L. 212-11), qui permettent de considérer qu'une décision administrative relative aux ICPE constitue une décision administrative extérieure au “domaine de l'eau”, mais qui est assujettie en droit aux planifications aquatiques.

Dès lors, les décisions individuelles ou réglementaires relatives aux ICPE sont soumises à l'obligation de compatibilité avec le SDAGE ou le SAGE. Un arrêt du Conseil d'Etat expose en effet : *“les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie”* (CE 28 juillet 2004, n°256511).

Pour autant, la jurisprudence semble incertaine à admettre l'exigence de compatibilité d'un projet ICPE aux documents de planification aquatique.

Si les juges du fond semblent bien retenir, pour leur part, une exigence de compatibilité des projets ICPE avec le SDAGE/SAGE¹, certaines décisions récentes du Conseil d'Etat se refusent à aller en ce sens (CE 10 janvier 2011 n°317076).

En tout état de cause, ce point ne devrait pas poser de difficulté dans la mesure où le projet de SAGE de la Nappe de Beauce prévoit lui-même, en page 4 du règlement :

¹ Cour Administrative d'Appel de Lyon, 1ère chambre - formation à 3, 15/12/2009, 06LY01866, Inédit au recueil Lebon

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 6ème chambre (formation à 3), 27/05/2008, 06BX00512, Inédit au recueil Lebon

Cour administrative d'appel de Nantes, 3ème Chambre, du 4 mai 2006, 00NT02032, inédit au recueil Lebon

*“Le règlement et, le cas échéant, ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l’exécution de toutes installations, ouvrages, travaux ou activités mentionnés à l’article L. 214-1 du Code de l’environnement (nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités qui, ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, sont soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu’ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques) **ainsi que pour l’exécution de toute activité relevant des installations classées pour la protection de l’environnement** (art. L 214-7 C.env.).”*

SYNTHESE

S’agissant du projet de SAGE de la Nappe de Beauce, il a été réalisé par la CLE et se trouve actuellement au stade de la consultation des personnes publiques intéressées.

Dès lors, il est possible, pour les collectivités territoriales, de formuler des propositions afin que celles-ci soient intégrées au SAGE.

Sur le fond des propositions, le cadre juridique du SAGE permet d’offrir un cadre contraignant à de nouvelles dispositions.

Pour ce faire, il convient de préparer des propositions concrètes qui pourront interférer sur les projets à venir, et notamment :

- sur les opérations soumises à enquête publique ;
- pour les installations classées.

A cet égard, il faut préférer la partie règlement du SAGE pour intégrer les propositions, celle-ci jouissant d’un caractère contraignant renforcé.

L’obligation de compatibilité/ conformité du SAGE pourra permettre d’encadrer les projets industriels à venir afin de faire valoir l’enjeu environnemental de protection de la ressource en eau.

A Paris, le 25 février 2011

Alexandre FARO

Annexe : Eléments de jurisprudence

CE 28 juillet 2004 N°256511

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : Un ou des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, telle que prévue à l'article L. 211-1. Ils prennent en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. Ils délimitent le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique. Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs ;

*Considérant qu'il résulte de ces dispositions que **les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie ; qu'en l'espèce le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Artois-Picardie énonce, au titre de ses orientations, que les grandes infrastructures (TGV, autoroutes, RN, canaux) doivent éviter la traversée des champs captants car elles sont potentiellement porteuses de pollutions chroniques ou accidentelles, soit directement, soit par les zones d'activités économiques qu'elles génèrent ; qu'en l'espèce, si le tracé retenu pour la RN 2 traverse des champs captants, il ressort des pièces du dossier qu'en retenant une variante située à l'est du site pour minimiser l'impact du projet sur la ressource en eau et en prévoyant l'ensemble des mesures propres à éviter les pollutions chroniques ou accidentelles qui pourraient être favorisées par l'aménagement de la route, le décret a satisfait à l'exigence de prise en compte des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux résultant de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;*

CE 10 janvier 2011, N° 317076

*Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du XI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, seuls les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ; que les associations requérantes soutiennent que la cour a commis une erreur de qualification juridique des faits en estimant que l'autorisation contestée ne méconnaissait pas le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; que, toutefois, **la cour a jugé, implicitement mais nécessairement, que la décision litigieuse d'autorisation d'exploiter une carrière de sables et de graviers alluvionnaires ne constituait pas une décision administrative dans le domaine de l'eau au sens de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, et que, par suite, cette décision n'était pas soumise à l'obligation de compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** ; qu'il en résulte que le moyen ne peut qu'être écarté ;*

CE 16 avril 2010 N° 320667

Considérant que si le projet d'autoroute A45 a été présenté par les pouvoirs publics, notamment au cours de l'enquête publique, comme s'inscrivant dans un programme d'aménagement routier global comprenant, outre la construction de l'autoroute A45, l'amélioration de l'arrivée de l'A450 sur Lyon, le réaménagement de l'A47, le contournement ouest de Lyon et le contournement ouest de Saint-Etienne, ces projets constituent des opérations distinctes qui ne se conditionnent pas les unes les autres ; que, par suite, l'enquête publique n'a pas irrégulièrement fractionné une opération unique en ne portant que sur le seul projet d'autoroute A45 ;

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier que le projet soumis à l'enquête publique serait contraire aux dispositions du règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée-Corse ; que l'enquête publique n'avait pas, dès lors, à porter simultanément, en application des dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'environnement, sur une modification de ce règlement ;

CE 17 mars 2010 N° 311443

Considérant que, pour prononcer l'annulation de l'arrêté du 14 mai 2002 par lequel le préfet de l'Ardèche a autorisé, au titre des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, les travaux nécessaires à l'aménagement de la zone d'activités de Chamboulas sur le territoire de la commune d'Ucel, comportant notamment la réalisation d'une plate-forme de remblai entre la RD 578 bis et la rivière Ardèche, la cour administrative d'appel de Lyon a estimé que ce projet était incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée-Corse en tant qu'il compromettrait l'un des objectifs essentiels de ce document et que, par suite, l'arrêté attaqué avait méconnu les dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de cet article, dans leur rédaction en vigueur à la date à laquelle la cour a statué : (...) XI. Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (...) ; que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée-Corse prévoit notamment, sous le paragraphe 3.2.7.2 c, que : Les champs d'inondation situés à l'amont de zones sensibles aux inondations feront l'objet de mesures de préservation grâce à l'usage des outils réglementaires en vigueur. En cas particulier d'implantation dans ces zones d'ouvrages ayant un impact sur l'écoulement des eaux en période de crue, les mesures compensatoires visant à rétablir globalement le même niveau d'aléa seront prises que ce soit du point de vue de la cote d'eau atteinte ou du volume stocké ;

Considérant, d'une part, que, pour annuler l'arrêté contesté, la cour a relevé que l'implantation du projet d'aménagement, dès lors qu'il empiétait sur le lit majeur de la rivière Ardèche, ne pouvait être réalisée que si des mesures compensant intégralement l'aggravation des aléas en résultant étaient prises ; qu'en statuant ainsi, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit quant à la portée de l'obligation fixée par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée-Corse, qui a assigné le rétablissement global d'un même niveau d'aléa comme objectif nécessaire aux mesures compensatoires imposées en cas d'implantation dans des

champs d'inondation d'ouvrages ayant un impact sur l'écoulement des eaux en période de crue ;

*Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si la création de la plate-forme de remblai autorisée dans le cadre de la zone d'activité de Chamboulas a donné lieu, au titre des mesures compensatoires, à l'arasement d'un atterrissement situé dans le même secteur, susceptible de compenser, à l'endroit des travaux, la remontée de la ligne d'eau engendrée par la présence de la plate-forme, un tel arasement était en revanche de nature à favoriser l'écoulement du cours d'eau et, par le flux supplémentaire en résultant, à reporter en aval les risques d'inondation ; que, par suite, **en estimant que ces mesures compensatoires imposées par l'arrêté litigieux n'étaient pas de nature à rétablir le même niveau d'aléa, dès lors que le projet réduisait un champ d'inondation sans prévenir les risques accrus en résultant pour les secteurs situés en aval de la rivière Ardèche, la cour a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation ;***