

RÉVISION DU SAGE SARTHE AMONT

Note juridique

2025

LES NOUVEAUTÉS RÉGLEMENTAIRES SUR LES SAGE



Le décret n°2024-1098 du 2 décembre 2024 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux ajuste les dispositions du code de l'environnement concernant les SAGE dans l'objectif de prévoir davantage d'agilité dans les procédures d'élaboration et de révision des schémas et dans le fonctionnement des commissions locales de l'eau (CLE). Le décret apporte aussi des modifications au code de l'urbanisme afin d'améliorer l'opérationnalité des schémas, en facilitant l'intégration des SAGE dans les outils d'aménagement des territoires.

LES NOUVELLES OBLIGATIONS SUSCEPTIBLES D'INTÉRESSER L'ÉCRITURE DES SAGE

- Des trajectoires de prélèvements sur la ressource en eau sont intégrées au plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) à l'occasion de la prochaine révision du SAGE (mesure 10 du Plan Eau) (R. 212-46 CE)
- Une notice expliquant comment intégrer les dispositions et règles des SAGE aux documents d'urbanisme est intégrée au PAGD à l'occasion de la prochaine révision du SAGE (R. 212-46 CE)
- La nouvelle notice traduisant les règles et dispositions du SAGE à destination de l'urbanisme est intégrée parmi les annexes des PLU(i) (R. 151-53 code de l'urbanisme)
- Les zones humides faisant l'objet d'une interdiction de destruction dans le règlement de SAGE et étant délimitées suffisamment précisément sont intégrées au règlement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) (R. 212-47 CE et R. 151-31 code de l'urbanisme)
- Les règles du SAGE sujettes à des amendes sont élargies (R. 212-49 CE)
- Les SAGE sont ajoutés au porter-à-connaissance réalisé par l'État auprès des rédacteurs des documents d'urbanisme (R. 132-1 code de l'urbanisme)

L'ÉCRITURE DES DOCUMENTS RÉGLEMENTAIRES DU SAGE :

Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)

Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) définit les priorités du territoire en matière de politique de l'eau et de milieux aquatiques, ainsi que les objectifs et les dispositions pour les atteindre. Il fixe les conditions de réalisation du SAGE, notamment en évaluant les moyens techniques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

La stratégie collective du SAGE constitue l'ossature du PAGD. Les mesures de la stratégie y sont traduites sous forme de dispositions, ou bien sous forme de grands principes de gestion. Les futures décisions administratives dans le domaine de l'eau devront être compatibles avec les dispositions. Selon les données disponibles et en fonction de leur pertinence, les dispositions peuvent être confortées par des zonages d'application : des secteurs prioritaires dans certains cas, des zones d'application particulières dans d'autres (zones humides, zones d'expansion de crues, plans d'eau, ...). En ce qui concerne les grands principes de gestion, ils permettent de poser des axes directeurs de réflexion, des fondements de développement du territoire guidant les choix des décideurs et des opérateurs locaux en matière de développement territorial, de gestion des milieux et de la ressource, de préservation du patrimoine eau, etc.

Le contenu obligatoire du PAGD

- Le contenu obligatoire du PAGD :
- Une synthèse de l'état des lieux
- L'exposé des principaux enjeux du bassin
- La définition des objectifs généraux, de gestion, mise en valeur, préservation permettant de satisfaire aux principes de gestion équilibrée de la ressource en eau et des ressources piscicoles, notamment des trajectoires de prélèvements sur la ressource en eau (nouveau)
- La définition des moyens prioritaires et dispositions techniques et juridiques permettant d'atteindre les objectifs fixés (réalisations d'études et inventaires, définition de programmes d'actions et de règles de gestion...)
- L'identification des zones de sauvegarde des ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable au sein des masses d'eau souterraines et des aquifères prévue au 3° du II de l'article L. 212-1, si le SDAGE n'a pas procédé à leur identification (nouveau)
- L'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions existantes prises dans le domaine de l'eau doivent être rendues compatibles avec le SAGE (à arrêter selon les priorités du SAGE et en fonction des difficultés techniques susceptibles d'être rencontrées)
- L'exposé des moyens financiers, matériels et humains nécessaires: il s'agit de s'assurer de la capacité des acteurs à mettre en œuvre le SAGE
- Un document identifiant les objectifs généraux et prioritaires et les dispositions du règlement prévu par l'article R. 212-47 susceptibles d'avoir une incidence sur les orientations des schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme (nouveau).

- Identifier des zones:
 - zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP): zones qui présentent un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière.
 - Ces zones peuvent englober les zones humides dites "stratégiques pour la gestion de l'eau" (ZSGE) en particulier en matière de qualité et de quantité d'eau. Il conviendra également de définir au besoin leurs zones de sauvegarde, au sein desquelles des mesures de protection sont instituées pour la préservation de ces ressources stratégiques. Ces mesures contribuent à assurer l'équilibre quantitatif entre les prélèvements dans ces ressources, en prenant notamment en compte les besoins des activités humaines et leur capacité à se reconstituer naturellement, et contribuent également à préserver leur qualité pour satisfaire en priorité les besoins pour la consommation humaine. Elles prennent également en compte les besoins liés notamment à la production alimentaire.
 - zones correspondant aux aires d'alimentation des captages d'eau potable,
 - zones d'érosion (à l'aléa érosif élevé),
 - zones naturelles d'expansion des crues,

Ces zones nécessitent la mise en œuvre d'un programme d'action (arrêté par le Préfet après délimitation des zones).
- 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.

Du PAGE au Règlement

Le PAGD définit les objectifs et orientations stratégiques pour la gestion de l'eau sur le territoire. Il doit être rédigé de manière claire et accessible afin d'assurer une compréhension partagée par l'ensemble des acteurs concernés et une mise en œuvre cohérente des actions. Certains objectifs du PAGD pourront être associés à des zones géographiques précises et cartographiées, permettant ainsi d'assurer leur déclinaison opérationnelle dans le règlement et leur application effective par les services de l'État en charge de la police de l'eau.

PAGD ET RÉGLEMENT

Quelle articulation ?

Le PAGD et le règlement sont de nature juridique différente mais ils comportent tous deux des « dispositions » (au sens large) qui ont une valeur juridique identique ; dans les deux cas, il s'agit de prescriptions présentant un caractère réglementaire.

En effet, la portée juridique du SAGE ne repose pas exclusivement sur le règlement mais également sur le PAGD, pour peu qu'il comporte des dispositions suffisamment précises et directives. Il ne s'agit plus de définir des préconisations ou des recommandations, mais des prescriptions et des dispositions réglementaires, opposables, soit à l'administration, soit aux tiers, selon le type de documents qu'elles intègrent.

Ce n'est pas tant leur valeur juridique que leur contenu et leur opposabilité qui les différencie.

Dès lors, dans la définition et la répartition desdites règles, les rédacteurs desdits documents doivent veiller :

- D'une part, au respect des dispositions des articles R.212-46 et R.212-47 du CODE de l'ENVIRONNEMENT définissant le contenu de chacun de ces documents, sans oublier le texte législatif s'y rapportant, l'article L 212-5-1 C.env.;
- D'autre part, à vérifier l'opposabilité, c'est-à-dire les décisions et les personnes auxquelles elle s'applique, et, par voie de conséquence, les modalités de contrôle de la mise en œuvre de ces règles.

Le SAGE doit comporter les éléments qui permettent d'orienter l'action publique, via les outils réglementaires et contractuels.

Le SAGE crée du droit mais ne saurait créer de la procédure ou un régime d'autorisation qui ne trouverait pas son fondement dans la loi ou la réglementation nationale.

Le SAGE n'a pas non plus vocation à demander des modifications de la réglementation nationale existante, il peut toutefois localement agir sur les usages de l'eau, les encadrer, en influant sur la réglementation locale qui lui est égale ou inférieure dans la hiérarchie des normes (par exemple au lieu et place du Préfet du département).

Autrement dit, le SAGE se doit d'optimiser les outils réglementaires existant (créer, améliorer, harmoniser), notamment en les rendant plus cohérents et en les adaptant aux spécificités locales.

La définition de dispositions et de règles doit porter sur des thématiques présentant un intérêt stratégique (d'où l'importance et la nécessité de "prioriser").

Le statut du SAGE en tant que document cadre étant largement consolidé par la LEMA, l'autorité préfectorale doit s'écarter, en particulier sur les thématiques où le SAGE apparaît plus pertinent, c'est-à-dire sur les thématiques pour lesquelles les textes réglementaires renvoient à des dispositions dont la nature diffère en fonction des particularités des secteurs auxquels elles s'appliquent et qui ne peuvent être définies qu'après concertation avec les acteurs de terrain.

Sont également concernées les demandes vis-à-vis desquelles la législation reste encore imprécise, le SAGE doit constituer alors une réelle plus-value et, à cet égard, peut créer du droit, dans la limite, bien entendu, de la réglementation supérieure à laquelle il doit se conformer, sous réserve de ne pas créer de la procédure.

Cependant, quel que soit le domaine considéré, les dispositions ou objectifs de quantité ou de qualité affichés dans le PAGD d'un SAGE ou les prescriptions du règlement doivent nécessairement trouver appui sur des textes réglementaires, faute de quoi ils ne pourront pas être opposés aux décisions administratives étatiques ou décentralisées et, par voie de conséquence, être contrôlés.

Or, sans contrôle possible, la portée juridique des dispositions réglementaires, et donc du SAGE, peut être réduite à néant.

Enfin, il sera précisé que le SAGE conserve des vertus pédagogiques, pratiques et didactiques qu'il convient de ne pas omettre, ce qui peut conduire les rédacteurs du SAGE à rappeler ou à reformuler des dispositions réglementaires existantes, en fonction du poids qu'ils souhaitent leur conférer, eu égard à la nouvelle opposabilité des documents réglementaires du SAGE.

Selon les documents qu'elles intègrent (SDAGE ou SAGE), certaines dispositions peuvent ne pas avoir la même portée juridique et donc le même impact. Toutefois, si de tels rappels doivent être faits, il convient de ne pas en abuser et il est préférable de le faire dans le PAGD, le règlement doit rester exclusivement prescriptif, les recommandations, les incitations et les rappels de réglementation n'ont pas à y figurer.

LES DOCUMENTS D'URBANISME, INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE DU SAGE

Si le SAGE ne doit contenir que des dispositions concernant la ressource en eau, le fait qu'il s'impose, dans un rapport de compatibilité, à des actes qui n'ont pas cet objet, lui permet d'inciter les documents d'urbanisme à devenir des instruments de mise en œuvre des objectifs de protection durable de l'eau.

Bien entendu, les SAGE et la gestion de la police de l'eau restent des lieux privilégiés d'application du SDAGE mais la règle de compatibilité permet aux PLU notamment - et ils en ont la capacité sur plusieurs points - d'être des lieux de mise en œuvre des objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau définis par les SDAGE et des objectifs de protection définis par les SAGE.

Autrement dit, les SDAGE et/ou le SAGE peuvent forcer l'intervention des documents d'urbanisme, par leur zonage et leur contenu réglementaire, mais ces documents d'urbanisme peuvent aussi contribuer par leurs orientations et leurs dispositifs réglementaires à l'atteinte de l'objectif qui s'inscrit dans son champ de compétence, soit directement, soit par des mesures préparatoires ou conservatoires.

LA CARTOGRAPHIE

La cartographie associée paraît effectivement indispensable dans certaines circonstances, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier des zones spécifiques (zones humides d'intérêt environnemental particulier, zones correspondant aux aires d'alimentation des captages d'eau potable, zones d'érosion...) dans lesquelles le SAGE impose des règles particulières (il ne s'agit toutefois que d'une partie facultative du PAGD et du règlement).

COMPATIBILITÉ ET CONFORMITÉ

Quelques définitions juridiques pour comprendre les rapports juridiques et les interactions entre les documents ou décisions :

Compatibilité: l'obligation de compatibilité doit s'entendre d'un défaut de contrariété de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure, elle accepte une atteinte marginale, non substantielle entre les 2 normes, les écarts tolérés ne doivent pas contrarier les options fondamentales de la norme supérieure.

Conformité: requiert une adéquation étroite entre les documents et décisions, l'obligation de conformité exclut la moindre contradiction.

Les projets (IOTA) relevant de la nomenclature "eau" doivent être conformes, c'est-à-dire doivent respecter scrupuleusement toutes les prescriptions du règlement du SAGE.

POUR ALLER PLUS LOIN

Le SAGE est un outil de planification qui constitue une « opération normative » ayant pour effet de fixer des règles juridiques. Il n'est pas seulement un guide se contentant d'indiquer la route à suivre, il peut aussi contenir des règles à respecter pour parvenir à l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixé, principalement au travers du règlement.

Certes, le rôle du PAGD est de fixer des objectifs afin d'inciter les acteurs à agir dans un sens déterminé dans le but de répondre à ces objectifs et de les atteindre. Son rôle n'est pas d'imposer des prescriptions aux acteurs de l'eau.

Si aux yeux de tous, la vocation du SAGE est d'être un document de référence dans le domaine de l'eau, l'expression prospective de la volonté et d'une politique, et qu'il ne s'agit pas d'en faire un catalogue de « normes impératives », il n'en reste pas moins que le SAGE produit du droit, qu'il soit dur ou mou.

Le SAGE est un assemblage de normes impératives et de normes souples, qui est fonction des enjeux et objectifs définis. Les différentes catégories de mesures ou de normes sont mobilisées et associées dans le PAGD et le règlement, en respectant les habilitations de chaque document (cadre légal). En cela, le SAGE est un acte juridique.

Toutefois, les SAGE comportent bien souvent des mesures plus souples dont la vocation est plus de servir de support, de guide ou de modèle à l'établissement d'autres actes que de contraindre les auteurs de ces derniers à se plier strictement à l'observation de dispositions contraignantes.

Traditionnellement, dans l'esprit de tout à chacun, et particulièrement dans l'esprit de ceux qui ne sont pas juristes, il y a normes là où il y a commandement, c'est-à-dire des mesures qui doivent être respectées impérativement.

Cette approche est insuffisante, voire archaïque, aujourd'hui, pour caractériser la notion même de normes, dans la mesure où cette notion ne recoupe plus forcément, en tous les cas pas exclusivement, celle de commandement, la référence classique à la force contraignante du droit ayant perdu de son sens, du fait même de la progression d'une normativité incitative et indéfinie.

Autrement dit, peuvent être qualifiées de normes juridiques des règles qui ne présentent pas de caractère impératif ou autoritaire, celles-ci peuvent être conçues d'une manière moins rigide, leur application laissant aux autorités en charge de l'appliquer une plus grande marge d'appréciation, une possibilité d'appréciation des mesures à prendre pour être compatibles ; il s'agit de normes souples (technique de la « soft-law ») ayant une fonction directive et non prescriptive : formulations générales qui laissent beaucoup de souplesse pour interpréter le rapport de compatibilité, principes généraux destinés à guider l'action des autorités publiques, mesures incitatives, rappels réglementaires

Le SAGE est un outil de planification qui constitue une « opération normative » ayant pour effet de fixer des règles juridiques. Il n'est pas seulement un guide se contentant d'indiquer la route à suivre, il peut aussi contenir des règles à respecter pour parvenir à l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixé, principalement au travers du règlement.

Certes, le rôle du PAGD est de fixer des objectifs afin d'inciter les acteurs à agir dans un sens déterminé dans le but de répondre à ces objectifs et de les atteindre. Son rôle n'est pas d'imposer des prescriptions aux acteurs de l'eau.

Si aux yeux de tous, la vocation du SAGE est d'être un document de référence dans le domaine de l'eau, l'expression prospective de la volonté et d'une politique, et qu'il ne s'agit pas d'en faire un catalogue de « normes impératives », il n'en reste pas moins que le SAGE produit

Cette approche, associant normes impératives et normes souples, est rendue possible par le développement du rapport juridique de compatibilité qui est un rapport juridique que nous qualifierons d'« élastique » ; elle est cohérente avec l'esprit d'un SAGE dont la vocation n'est pas exclusivement d'édicter des normes juridiques impératives, un SAGE est avant tout l'expression prospective d'une volonté et d'une politique, d'où l'édiction de déclarations d'intention, conseil, encouragement, souhait, recommandation, invitation, préconisation, vœux pieux ou fervent, rappel de la réglementation, diffusion de bonnes pratiques ou définition de politiques publiques.

Les auteurs du SAGE, rédacteurs, doivent donc se départir d'une vision obsolète consistant à considérer que le droit doit seulement être constitué d'impératifs. Normes impératives et normes molles forment un tout, qu'il appartient aux auteurs-rédacteurs du SAGE d'assembler.

Cela étant dit, il n'en reste pas moins que se pose la question du contrôle sachant qu'il pourra être difficile, pour les destinataires de ces « normes molles », d'apprécier ce qui est légal et ce qu'il ne l'est pas ou encore ce qui est « sanctionnable » et ce qui ne l'est pas. Dans la rédaction des dispositions, il doit donc également être tenu compte de la nature du contrôle opéré et des moyens du contrôleur.

Les dispositions ou mesures dites « molles » sont du droit, en tant qu'elles figurent dans un acte juridique (le SAGE), mais elles sont traitées différemment par le droit selon leur formulation, leur degré de précision ou l'autorité à laquelle elle s'adresse, elles peuvent ne pas entrer dans la hiérarchie des normes et, le cas échéant, aucune décision administrative ne pourra être déclarée illégale au regard de telles dispositions véritablement non contraignantes.