

Tour d'horizon des instruments de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau

Sous l'effet de la directive-cadre sur l'eau (DCE), une nouvelle architecture de la planification et de la programmation dans le domaine de l'eau a émergé en France, ici décrite • Toutefois, l'efficacité de ces planifications et de ces programmations reste conditionnée à la capacité juridique des acteurs à assumer la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux inscrits dans ces différents documents • Or, en l'absence de définition et de normalisation légales du « grand cycle de l'eau », il est difficile de répondre précisément à cette question de compétence • C'est sans doute la raison pour laquelle des démarches territoriales « ascendantes » ont vu le jour pour arrêter un cadre méthodologique destiné à prendre la pleine mesure des obligations s'imposant à leur collectivité •

La directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite *directive-cadre sur l'eau* (ci-après DCE) constitue, depuis sa transposition en droit interne par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004¹, la référence fondatrice de toutes les politiques publiques relevant du domaine de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et même des inondations².

La réception de cette directive en droit interne marque une véritable évolution du cadre juridique national avec l'introduction « d'objectifs très ambitieux »³, d'« effets contraignants »⁴, formulés en termes d'obligations de résultat pour atteindre le bon état de toutes les masses d'eau de surface et d'eau souterraine ; ce dernier étant évalué en fonction de critères biologiques, chimiques, physico-chimiques et hydro-morphologiques. Ainsi, des objectifs de qualité doivent être impérativement tenus à l'échéance de trois cycles de six ans prévus par la DCE : pour le premier cycle (2010-2015), un objectif de 41 % était fixé ; pour le deuxième cycle (2016-2021), la France devra justifier d'avoir atteint 69 % de bon état de masses d'eau et 100 % pour le troisième (et dernier ?) cycle (2022-2027)⁵.

Philippe MARC

Avocat à la cour,
docteur en droit

Claude MIQUEU

Président de la
commission Règle-
mentation du Comité
national de l'eau (CNE)
Président de la
commission Planifi-
cation du Comité de
bassin Adour-Garonne
(SDAGE 2010/2016),
Docteur en droit

Tout assouplissement de ces objectifs est strictement encadré. Ainsi, les reports d'échéances devront être dûment justifiés (conditions naturelles, faisabilité technique, coûts disproportionnés) et ne pourront excéder 2027. Il sera également toléré la fixation d'objectifs environnementaux moins stricts, tout comme la définition d'objectifs dérogatoires temporaires, si ces derniers sont justifiées par des événements de force majeure ou pour des projets répondant à des motifs⁶ d'intérêt général majeur (PIGM).

Si la France est désormais tenue de se conformer aux objectifs et aux résultats de cette législation européenne, elle n'en reste pas moins maître des moyens internes à mobiliser pour garantir la protection de ses eaux. Sous l'effet de la DCE, c'est

donc une nouvelle architecture de la planification et de la programmation dans le domaine de l'eau qui a émergé en France.

seront limitées, semble à ce stade représenter un véritable défi. Les rapports ont en effet montré que, bien que de nouvelles mesures seront prises jusqu'en 2021, beaucoup d'autres seront nécessaires au-delà de cette date ».

Lors de sa rencontre, au mois de mars 2020, avec les Présidents des comités de bassins, le ministre de la Transition écologique et solidaire, Élisabeth BORNE, a confirmé l'ambition d'atteindre le bon état en faisant preuve de réalisme. Ainsi, il est proposé de fixer une « ambition pragmatique » de bon état pour 2027, le plus haut possible de + 20 points par rapport à la référence nationale 2019 de 41 %, en veillant au respect du principe de non-dégradation. Les retours de la consultation sur les questions principales dans les différents comités confirment que dans la majorité des cas les 100 % de bon état ne seront pas atteints en 2027. Or la révision de la DCE était programmée vingt ans après son adoption en 2000. Une note technique du directeur de l'eau et de la biodiversité en date du 3 mars 2020 précise les modalités de mise à jour des SDAGE pour la période 2022-2027 et des PDM ; elle indique que « le processus de réexamen prévu à l'article 19 de la DCE n'ayant pas démarré à ce jour, les SDAGE du troisième cycle sont élaborés sans visibilité sur le futur cadrage européen ». Un 4^e cycle est donc possible à défaut d'être probable. Le débat européen est engagé sur cet aspect.

6. CJUE, 1^{er} juill. 2015, n° C-461/13, Commission c/ Allemagne (détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ; projet d'aménagement d'une voie navigable) – CJUE, 30 nov. 2006 n° C-32/05, Commission c/ Luxembourg (obligation d'adopter une législation-cadre en droit national) – CJUE, 11 sept. 2014, n° C-525/12, Commission c/ Allemagne (récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau - notion de services liés à l'utilisation de l'eau).

1. Depuis qu'elle est transposée en droit interne, la DCE ne peut pas être directement invoquée devant les juridictions administratives - CAA Bordeaux, 25 févr. 2014, n° 13BX00416.

2. F. KELLER, « L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », rapp. d'information n° 20, fait au nom de la commission des finances, 12 oct. 2011 ; C. RIBOT, La gestion administrative de l'eau au niveau communautaire : Gaz. Pal., 3 juin 2001.

3. J.-C. LECLABART et D. QUENTIN, Rapport d'information sur la politique européenne de l'eau, AN, commission des affaires européennes, 11 déc. 2019.

4. CJUE, n° C-346/14, pt 54. Commission / République d'Autriche.

5. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) et de la directive *Inondations* (2007/60/CE). Deuxième plan de gestion de district hydrographique, 26 févr. 2019 : « La concrétisation de la conformité totale avec les objectifs de la DCE à l'horizon 2027, délai au-delà duquel les possibilités de dérogation

Ainsi, les deux schémas⁷ issus de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, à savoir le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁸ et le schéma d'aménagement de gestion des eaux (SAGE)⁹, ont été réaménagés pour renforcer¹⁰ leur rôle de documents prévisionnels d'orientation et d'encadrement (I). En outre, ce dispositif a été complété par l'introduction d'un nouvel instrument à portée opérationnelle, le programme de mesures (PDM), générateur de prescriptions et d'actions, décliné en plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) (II). La mise en œuvre de ces actions pose, par ailleurs, la question de la capacité juridique des acteurs à assumer la maîtrise d'ouvrage des études et travaux inscrits dans ces documents. Cette question de compétences et de responsabilités associées est le cœur de certaines démarches territoriales consacrées sous le terme de schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE).

I. LES SCHÉMAS PRÉVISIONNELS D'ORIENTATION ET D'ENCADREMENT

Le SDAGE (A) tout comme le SAGE (B) constituent des instruments prévisionnels non décisionnels ayant vocation à (en) cadrer les décisions ultérieures prises dans le domaine de l'eau. Pour Jean-Marie PONTIER, il s'agit de procédés visant à la fois la rationalisation des engagements administratifs et la coordination des différentes interventions¹¹.

Ainsi, la jurisprudence rappelle que le SDAGE doit « se borner à fixer des orientations et des objectifs pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative »¹². En aucune façon, les décisions motivées par les orientations d'un SDAGE ou d'un SAGE ne pourront s'analyser comme des mesures d'application de ces schémas¹³.

A. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

La France compte douze SDAGE (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Guadeloupe, Guyane, Loire-Bretagne, Martinique, Mayotte, La Réunion, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie).

7. F. BILLAUDOT, La planification des ressources en eau : RFD adm. 1993, p. 1152.

8. L. n° 92-3, art. 3.

9. L. n° 92-3, art. 5.

10. J. SIRONNEAU, Le renforcement de la planification française : Dr. Env. 2006, p. 171 ; Ph. BILLET, La nouvelle génération des SDAGE. Un renforcement de la gestion de la ressource en eau : JCP A 2005, act. 225 ; V. CHIASSÉRINI, M. PONS-SERRADEIL, Les nouveaux schémas d'aménagement et de gestion des eaux : de l'orientation à une subtile contrainte ? : BDEI, déc. 2007 ; J-L GAZZANIGA, X. LARROUY-CASTERA., Ph. MARC, J.-P. OURLIAC., Le droit de l'eau, Litec 3^e éd., 2011, p. 204 ; Ph. Billet, La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la directive n° 2000/60 du 23 octobre 2000 sur l'eau : Dr. Env. 2005, p. 18 ; P. THIEFFRY, La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre au fil de... l'eau : AJDA, 2007, p. 1177.

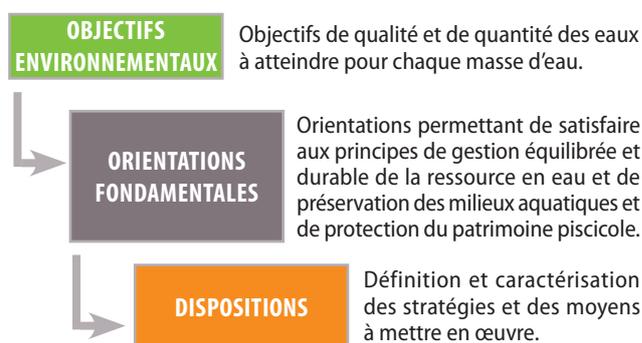
11. J-M PONTIER, Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative : Rec. Dalloz 1997, p. 379.

12. CE, 21 nov. 2018, n° 408175, SNC Roybon Cottages : Lebon, T. ; Dr. Env. 2018, p. 430, concl. J. BURGUBURU ; AJDA 2018, p. 2317 ; RFDA 2019, p. 509, note A. VAN LANG – CAA Lyon, 21 mai 2019, n° 18LY04149, SNC Roybon Cottages.

13. CAA Nantes, 14 mai 2012, n° 10NT02042. En l'espèce il s'agissait du SDAGE Loire-Bretagne.

Le SDAGE, avec ses documents d'accompagnement¹⁴, a servi de support au déploiement national de la DCE. Il constitue le plan de gestion prévu par l'article 13 de cette dernière. Il est adopté par le comité de bassin qui a préalablement organisé la participation du public à son élaboration¹⁵, puis est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin. Tous les six ans, il fait l'objet d'une révision. Sa mise à jour – qui est actuellement en cours en prévision du troisième cycle de gestion – devrait être adoptée avant le 22 décembre 2021. L'étape de mise à disposition du public des projets de SDAGE et du programme de mesures (PDM) devrait quant à elle intervenir entre le 2 novembre 2020 et le 2 mai 2021¹⁶.

1. Le contenu du SDAGE



Ce plan de gestion est construit par déclinaison des objectifs environnementaux en orientations fondamentales, puis en dispositions.

Le contenu même de ce schéma, défini par l'arrêté du 17 mars 2006 modifié¹⁷, rend compte de cette finalité d'encadrement. Ainsi, le SDAGE :

- fixe les orientations de la politique de l'eau permettant de satisfaire aux principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et de préservation des milieux aquatiques et de protection du patrimoine piscicole ;
- fixe les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre pour chaque masse d'eau ;
- peut fixer des objectifs dérogatoires en les motivant par des considérations tenant au coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre ou le caractère impossible d'atteindre dans les délais impartis les objectifs de bon état ;

14. Le SDAGE s'accompagne notamment d'un dispositif de suivi et d'évaluation appelé Programme de surveillance, qui permet de contrôler l'atteinte des objectifs (v. C. env., art. R. 212-22).

15. L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 et son décret d'application n° 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux SDAGE et SAGE apportent des modifications substantielles en termes de participation applicables aux SDAGE et aux SAGE.

16. Note technique du 3 mars 2020 relative à la mise à jour des SDAGE pour la période 2022-2027 et des PDM.

17. Un arrêté modificatif est en cours de préparation visant à intégrer les dernières évolutions nécessaires à l'élaboration des SDAGE pour le troisième cycle de gestion. Ces évolutions sont de trois ordres : l'intégration des éléments du décret n° 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux SDAGE et au SAGE, qui modifie notamment les règles de participation du public suite à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 ; des précisions sur le contenu des SDAGE pour la période 2022-2027 et des ajustements rédactionnels.

- peut fixer des échéances plus lointaines pour l'atteinte du bon état, en les motivant, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage ;
 - fixe des dispositions plus strictes d'interdiction ou de limitation d'introduction de substances ou polluants en indiquant les raisons de ce choix ;
 - met en relief les territoires à enjeux prioritaires. Il détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs, et fixe le délai dans lequel le SAGE doit être élaboré et révisé. Il classe les cours d'eau en fonction de leur vulnérabilité aux étiages définis par rapport à des valeurs de références que sont des débits objectifs d'étiage (DOE) ;
 - détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ou les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques. En particulier, le schéma directeur identifie les sous-bassins ou parties de sous-bassins dans lesquels une gestion coordonnée des ouvrages, notamment hydroélectriques, est nécessaire ;
 - en vertu du principe de récupération des coûts, il indique la manière dont sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques.
- Sur un aspect précis, on peut considérer que le SDAGE fait plus que de fixer des orientations et des objectifs : lorsque, au titre des dérogations de l'article L. 212-1 VII du code de l'environnement, il dresse la liste des projets répondant à des motifs d'intérêt général majeur¹⁸ impliquant une altération des caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines. Même si cette liste de projets fait l'objet d'un arrêté ultérieur du préfet coordonnateur du bassin, il n'en demeure pas moins que cette identification préalable au sein même du SDAGE lui confère, dans une certaine mesure, une dimension prescriptive. L'inscription sur cette liste n'a évidemment pas valeur d'autorisation administrative, ces projets restants soumis aux procédures d'autorisation environnementale.

18. DCE, art. 4.7. CJUE, 4 mai 2016, n° C-346/14, Commission c/ République d'Autriche. La construction d'une centrale hydroélectrique peut constituer un PIGM. Pour déterminer si un projet a été adopté dans le respect des exigences prévues à l'article 4, paragraphe 7, de la DCE, « il convient de rechercher, premièrement, si toutes les mesures pratiques ont été prises pour atténuer l'incidence négative du projet contesté sur l'état de la masse d'eau concernée, deuxièmement, si les raisons à l'origine de ce projet ont été explicitement indiquées et motivées, troisièmement, si ledit projet répond à un intérêt public majeur et/ou si les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résulteraient de la mise en œuvre de ce même projet et, quatrièmement, si les objectifs bénéfiques poursuivis ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par des moyens qui constitueraient une option environnementale sensiblement meilleure ».

2. La place du SDAGE dans la hiérarchie des normes locales

Le SDAGE se place au sommet¹⁹ de la hiérarchie des normes locales intervenant dans le domaine de l'eau²⁰ avec lesquelles il entretient un rapport de compatibilité²¹. Le Conseil d'État a rappelé qu'il s'agissait là d'une « simple obligation de compatibilité avec les orientations et les objectifs du SDAGE »²².

Ce rapport de compatibilité, comme le précise la doctrine administrative, « ne suppose pas d'exiger que les décisions soient conformes au schéma, c'est-à-dire qu'elles respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales ». Le rapport de compatibilité concerne également les planifications locales comme :

- les SAGE. Après chaque mise à jour du SDAGE, le préfet du département ou le préfet responsable de la procédure s'assure de la compatibilité du SAGE et, s'il y a lieu, modifie ce dernier ou saisit la commission locale de l'eau (CLE) en vue de sa révision. La mise en compatibilité du SAGE à un document de rang supérieur a été simplifiée par l'article L. 212-7 du code de l'environnement ;
- les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui sont compatibles avec les orientations fondamentales du SDAGE et les objectifs de qualité et de quantité des eaux (C. urb., art. L. 131-1) ;
- en l'absence de SCOT, le plan local d'urbanisme (PLU), qui doit être compatible avec les orientations générales du SDAGE ;
- le schéma régional des carrières, qui doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec les dispositions du SDAGE (C. env., art. L. 515-3 III) ;
- les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis dans le SDAGE (CGCT, art. L. 4251-2) ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), qui doit être compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent le SDAGE (C. env., art. L. 566-7). La note du 3 mars 2020 relative à la mise à jour des SDAGE précise que « les orientations fondamentales et dispositions des SDAGE concernant la prévention des inondations au regard de la gestion des milieux aquatiques sont communes au PGRI et au SDAGE. Leur formulation doit donc être identique. Les dispositions relatives à la réduction de la vulnérabilité du territoire seront à intégrer exclusivement dans les PGRI ».
- les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin (PAMM) doivent être compatibles ou rendus compatibles

19. La supériorité normative du SDAGE ne peut cependant pas conduire à le substituer aux réglementations spécifiquement applicables en matière de continuité écologique - CE, 30 janv. 2013, n° 346120, SNC Pervu : Lebon, T.

20. Le guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de septembre 2019 précise, dans son chapitre 10, la liste des principales décisions susceptibles de constituer des décisions administratives dans le domaine de l'eau.

21. V. C. env., art. L. 212-1 XI. En revanche, pour les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau, ces dernières ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du SDAGE 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. Ces décisions doivent seulement prendre en compte des dispositions du SDAGE - CE, 28 juill. 2004, n° 256511 : Lebon, T.

22. CE, 25 sept. 2019, n° 418658, ASA de Benon : Lebon, T.

avec le SDAGE. Réciproquement, le SDAGE doit l'être avec les objectifs environnementaux définis par le PAMM prévus aux articles L. 219-9 à L. 219-18 du code de l'environnement (C. env. L. 212-1 IX).

Le Conseil d'État a apporté avec sa décision du 21 novembre 2018 une contribution méthodologique majeure pour aider à appréhender la portée concrète d'un SDAGE. « Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard de chaque disposition ou objectif particulier »²³.

À propos de la décision *ASA de Benon* précédemment évoquée²⁴, qui reprenait les termes de sa décision de principe du 21 novembre 2018, Frédéric BALAGUER estimait que cette position pouvait être comprise comme un risque d'assouplissement, voire d'altération du rapport de compatibilité dans le domaine de l'eau, peu protecteur de la ressource en eau. « Le raisonnement du Conseil d'État se justifie certainement par la volonté de neutraliser une norme prescriptive qui ne devrait pas trouver place dans un document à un rapport de compatibilité et dont le périmètre géographique est aussi étendu »²⁵.

B. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)²⁶

Le SAGE permet d'engager au niveau local une démarche participative de gestion destinée à répondre aux objectifs du SDAGE²⁷. Le SAGE est techniquement compris comme un instrument complémentaire du SDAGE, « lorsque cela apparaît nécessaire pour respecter ses orientations et ses objectifs »²⁸ sur un périmètre géographique donné.

Le site Internet dédié à la communauté des acteurs de la gestion intégrée de l'eau, « Gest'eau »²⁹, recensait, en mars 2020, 193 SAGE dont sept sont identifiés comme « non démarrés », un en émergence, deux en instruction, trente-cinq en élaboration et cent quarante-six mis en œuvre.

Le SAGE a été fondamentalement redéfini dans son contenu par l'article 79 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)³⁰. Ce schéma est désormais composé de deux documents : un plan d'aménagement et de

gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) et un règlement qui a eu pour effet direct de garantir la portée juridique du SAGE.

- Le PAGD définit les objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau qui prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique. Il définit les conditions de la conciliation des différents enjeux et usages locaux de la ressource en eau, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre. À partir d'un état de la ressource en eau et du milieu aquatique et d'un recensement des différents usages, la commission locale de l'eau (CLE), l'instance chargée de rédiger le projet de schéma, peut identifier plusieurs types de zones : à l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1³¹, des zones dites « zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ZHIEP), des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)³² et des zones naturelles d'expansion de crues. L'article L. 212-5-1 du code de l'environnement précise que le PAGD peut aussi établir 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 ouvrages³³. L'article L. 212-5-2 alinéa 2 du code de l'environnement prévoit que « les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise ».

- Deuxième document du SAGE, le règlement a pour objectif de prévoir des mesures opérationnelles, par opposition au PAGD dont l'objet est de fixer les objectifs à atteindre. Les dispositions qui y sont inscrites trouvent nécessairement leur justification dans le PAGD.

Le SAGE comporte donc au travers de son règlement des mesures précises se rapportant aux priorités d'usage de la ressource en eau, à la répartition des volumes globaux de prélèvement en fonction des usages et des mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, à l'identification, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau, ceux qui sont soumis à une obligation d'ouverture

23. CE, 21 nov. 2018, n° 408175, préc.

24. CE, 25 sept. 2019, n° 418658, préc.

25. F. BALAGUER, L'assouplissement du rapport de compatibilité dans le domaine de l'eau : AJDA 2020, p. 250

26. S. GHIOTTI, « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en France. La sagesse s'est-elle imposée dans les politiques de l'eau ? », Les Enjeux de la gestion locale de l'eau, droit et gestion des collectivités territoriales, GIS-GRALE-CNRS-le Moniteur, Paris, 2010.

27. S. MULLER, Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), outil de gestion locale de l'eau : Dr. env. 2005, p. 14.

28. CE, 25 sept. 2019, n° 418658, préc.

29. www.gesteau.fr

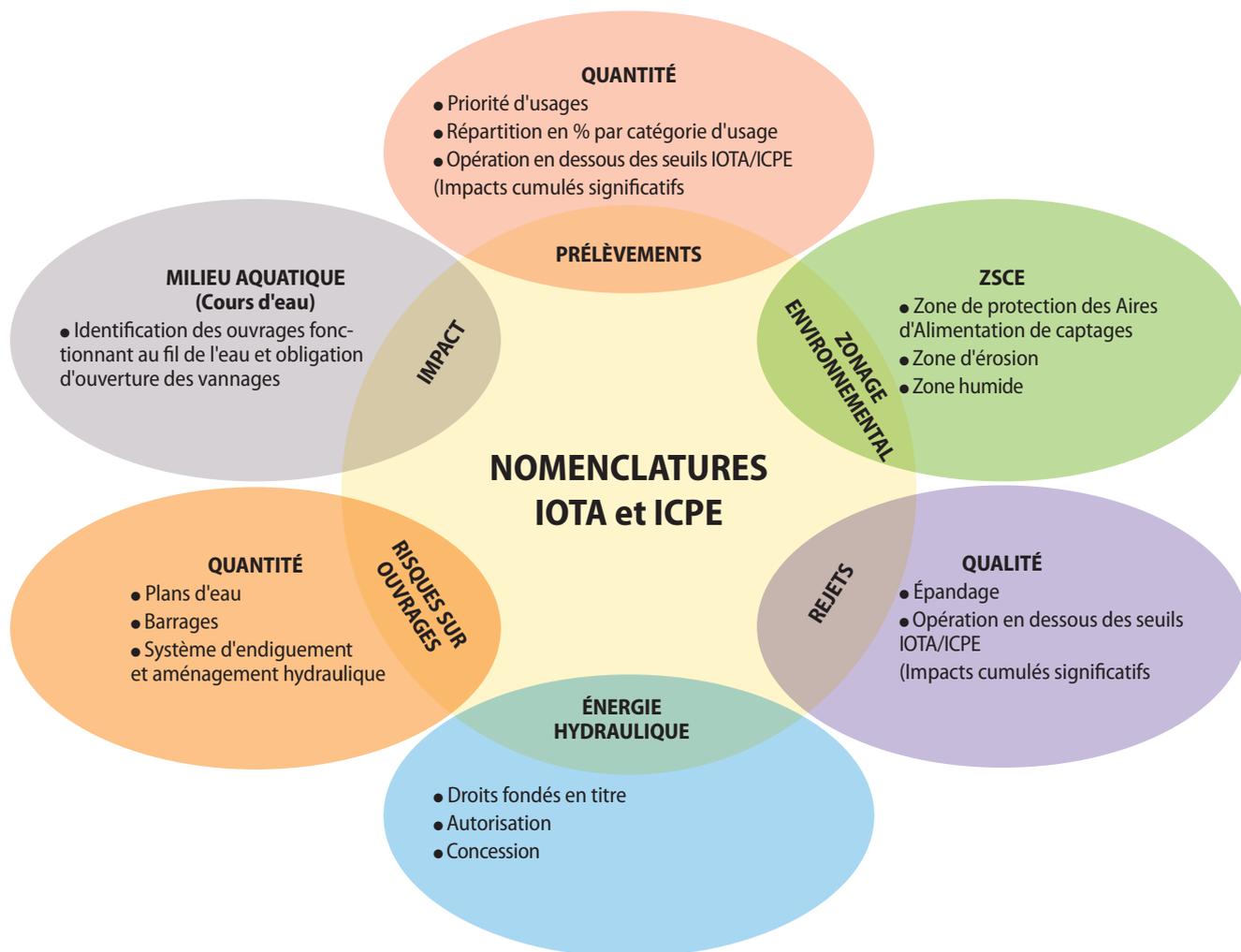
30. Y. JEGOUZO, La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau : AJDA 2007, p. 1162

31. CE, 22 févr. 2017, n° 386325 - Le Conseil d'État a rappelé le caractère cumulatif des deux critères de définition d'une zone humide au sens du code de l'environnement : « Il ressort des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, éclairées par les travaux préparatoires de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont elles sont issues, qu'une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles ».

32. Le guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de Septembre 2019 précise utilement que : « la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a déconnecté les deux outils spécifiques à la préservation des zones humides que sont les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) qui relèvent de la compétence du préfet, et les zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) qui relèvent des SAGE. Ces outils peuvent désormais être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. Les ZSGE sont des outils majeurs des SAGE en matière de protection et restauration des zones humides ».

33. C. env., art. R. 212-46.

Les champs d'action potentiels du règlement du SAGE



régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Les mesures d'un règlement peuvent concerner également la répartition en pourcentage des volumes d'eau disponibles entre les différentes catégories d'utilisateurs, la définition de règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets, aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides. Enfin, le règlement peut contenir des dispositions relatives 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, à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion, au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE).

Pour les SAGE qui n'auraient pas été régulièrement complétés d'un règlement, à la suite de la LEMA, dans le délai de six ans conformément aux dispositions de l'article L. 212-10 II du code

de l'environnement, le Conseil d'État a précisé que ces SAGE continuaient de s'appliquer en étant assimilés au PAGD au titre de la nouvelle législation³⁴.

En pratique, les nomenclatures IOTA et ICPE peuvent servir de point d'appui à l'écriture du règlement des SAGE. Les champs d'action potentiels du règlement du SAGE sont représentés dans le schéma ci-dessus en forme de marguerite.

Le rapport de conformité ressort de l'article L. 212-5-2 du code de l'environnement qui précise que « lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2 ». Le rapport de conformité exige une application à la lettre des dispositions du règlement. Cette portée du règlement du SAGE a été récemment consacrée par le Conseil d'État : « les décisions administratives prises au titre de la police de l'eau en application des articles L. 214-1 et suivants sont soumises à une obligation de conformité au règlement

34. CE, 11 mars 2020, n° 422704, Sté Valhydrau : Lebon, T.

du SAGE et à ses documents cartographiques, dès lors que les installations, ouvrages, travaux et activités en cause sont situés sur un territoire couvert par un tel document »³⁵.

Le règlement est donc conçu pour contribuer à la mise en œuvre de la DCE. Toutefois, son périmètre d'intervention est trop restreint pour répondre complètement aux objectifs du SDAGE. C'est sans doute la raison pour laquelle des programmes opérationnels ont été envisagés pour mener à bien cette ambition de bon état des eaux.

II. LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS GÉNÉRATEURS DE PRESCRIPTIONS ET D' ACTIONS

La transcription opérationnelle des objectifs et des orientations du SDAGE et des SAGE (PAGD) s'est organisée au travers du programme de mesures (PDM) à l'échelle du district hydrographique et des plans d'actions opérationnelles territorialisées (PAOT) à l'échelle départementale.

Cette opérationnalité s'est traduite par endroit à fort enjeu quantitatif par l'élaboration de projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) (A). Toutefois, les prescriptions contenues dans ces différents documents sont suspendues à la détermination des acteurs compétents pour les mettre en œuvre. C'est donc à cet enjeu de gouvernance que tentent de répondre les démarches locales qualifiées empiriquement de schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) (B).

A. Les dispositifs prescriptifs d'actions ou d'opérations

1. Le programme de mesures (PDM) et le programme d'actions opérationnel territorialisés (PAOT)

L'article L. 212-2-1 du code de l'environnement prévoit qu'à l'échelle du district, « l'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ». Le programme de mesures correspond aux mesures jugées nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux définis dans le SDAGE à chaque échéance prévue par la directive (2016/2021/ 2027). Si le PDM décrit les actions types qu'il convient de mettre en œuvre sur chaque territoire, pour autant il « n'a pas vocation à recenser toutes les mesures qui ont un lien avec les milieux aquatiques, mais seulement la combinaison de celles qui doivent permettre d'atteindre les objectifs environnementaux »³⁶.

L'action doit être définie du point de vue de son objet, de sa localisation et de son contenu technique. Le guide DCE identifie trois types de mesures : les mesures de bases qui constituent les « exigences minimales » découlant de l'application des

autres directives européennes (DCE, art. 11.3a) ou découlant de la réglementation de base nationale (DCE, art. 11.3b à l) ; les mesures complémentaires déterminées en fonction des enjeux locaux, de façon incitative ou obligatoire ; les mesures territorialisées qui précisent le cadre géographique de l'action (territoire/ouvrage).

L'outil de suivi des mesures opérationnelles sur l'eau (OSMOSE) constitue l'instrument de suivi national de l'ensemble des mesures et actions programmées dans le cadre du PDM.

À l'échelle départementale, le programme de mesures est décliné en programmes d'actions opérationnels territorialisés (PAOT). Le PAOT décline territorialement les PDM en termes d'actions et d'opérations nécessaires à l'atteinte des objectifs de la DCE et sur lesquelles il convient de mobiliser les acteurs du territoire en fonction de leurs compétences. À cet effet, il est constitué d'un volet stratégique présentant les enjeux du département et d'un volet opérationnel listant les actions à mener. Le PAOT a pour objet d'organiser la convergence des outils régaliens, techniques et financiers de l'État et de ses établissements publics.

L'instruction du gouvernement du 14 août 2018 relative à la mise à jour des plans d'actions opérationnels territorialisés de la directive-cadre sur l'eau a rappelé la valeur de ces documents : « Ces plans d'action, obligatoires et d'une durée de trois ans constituent la feuille de route de la mission inter-services de l'eau et de la nature (Misen) pour la réalisation à l'échelle départementale des actions identifiées comme nécessaires à la préservation ou à la restauration des masses d'eau ».

2. Le projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)

Un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) est défini comme « une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant »³⁷.

L'annexe 3 de l'instruction du 7 mai 2019 précise les modalités d'articulation entre le PTGE, le SDAGE et le SAGE. Il est ainsi rappelé que le PTGE est construit en cohérence avec les orientations fondamentales et les objectifs du SDAGE, et avec les objectifs généraux et les dispositions du SAGE.

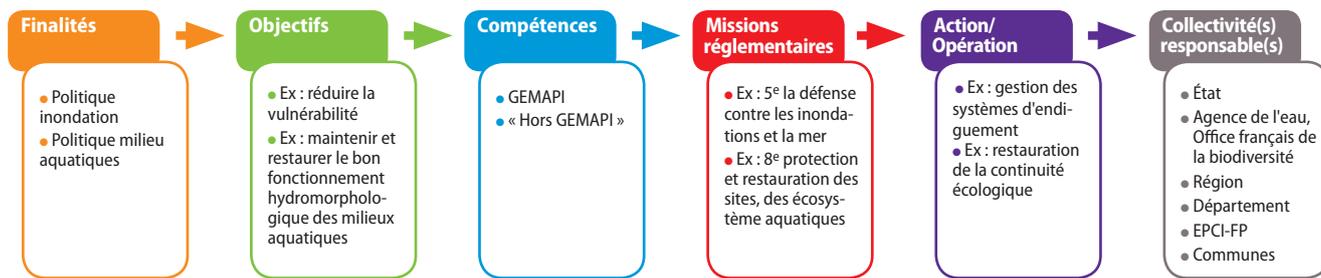
En présence d'un SAGE, la commission locale de l'eau est instituée en tant que comité de pilotage de cette démarche et émet un avis conforme sur le PTGE avant son approbation par le préfet référent. Les principes de gestion identifiés par le PTGE pourront, le cas échéant, intégrer le volet « quantitatif » du PAGD et du règlement du SAGE.

35. CE, 25 sept. 2019, n° 418658, préc.

36. Guide DCE, Programme de mesures, Guide pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du programme de mesures en application de la Directive cadre sur l'eau- Oct. 2015.

37. Instr. 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau.

Processus d'écriture du schéma d'organisation des compétences locales de l'eau



L'annexe 5 de l'instruction est spécifiquement dédiée au partage de la ressource et à la détermination des volumes. Elle précise qu'« à l'issue de la phase de dialogue, le projet de territoire doit aboutir à un programme d'actions qui détaille les volumes d'eau associés aux actions en précisant la période de prélèvement (étiage et hors étiage). En l'absence de SAGE ou de répartition de volumes par le SAGE, le PTGE doit aboutir à la répartition, sur toute l'année, des volumes d'eau par usage. Ces volumes doivent être compatibles avec le SDAGE et le SAGE quand il existe ; ils respectent les équilibres hydrologiques, biologiques et morphologiques. La répartition détaillera les volumes destinés au stockage d'eau existant et le cas échéant les volumes attribués aux nouveaux ouvrages de stockage d'eau et de transfert à mettre en place, leur part de substitution et leur part éventuelle de développement des prélèvements »³⁸.

Sur certains territoires, des plans de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE) ont été élaborés avec comme objectifs de définir un programme d'actions pour atteindre dans la durée un équilibre entre les prélèvements et la ressource, tout en intégrant une bonne fonctionnalité des milieux aquatiques et l'incidence du changement climatique sur l'hydrologie et l'hydrogéologie. Eu égard à l'instruction du gouvernement du 7 mai 2019, il convient de considérer ces PGRE comme la « première génération » de PTGE.

B. LE SOCLE et LA SOCLE (schéma et stratégie – d'organisation des compétences locales de l'eau)

Le schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) n'a pas d'existence légale ou réglementaire, à la différence de la stratégie. Pour autant cette appellation correspond bien à une réalité, une démarche observée sur un certain nombre de territoires soucieux de prendre la mesure des obligations s'imposant à leur collectivité, notamment au titre de la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi)³⁹.

La pluralité des instruments disponibles (planification/programmation, réglementaire/contractuelle, prospective/prescriptive), la diversité des échelles d'intervention, la multiplicité des acteurs et la dispersion des compétences territoriales ont poussé les collectivités locales à rationaliser leurs interventions en se dotant d'un schéma constitué sous la forme d'un « tableau de bord » des actions et des opérations à réaliser sur leur territoire (La Rochesur-Yon Agglomération, le département des Alpes-Maritimes (SMIAGE Maralpin), le bassin de l'Argens (SMA)).

Cette approche privilégie une analyse « ascendante » des différentes obligations d'intervention contenues dans les planifications et programmations relevant du domaine de l'eau, des milieux aquatiques et du risque d'inondation. L'enjeu du SOCLE est de parvenir à établir le recueil et la synthèse des prescriptions existantes sur un territoire donné. Le SOCLE recense en pratique l'ensemble des actions et opérations et identifie pour chacune d'entre elles les missions et les compétences concernées ou nécessaires. Le processus permettant d'aboutir à ce schéma est présenté ci-dessus.

Le schéma, qui a précédé dans sa formulation⁴⁰ la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) ne sont pas à confondre mais sont complémentaires.

La SOCLE a été introduite par l'arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Annexée au SDAGE, cette stratégie d'État définie à l'échelle du district comprend notamment un descriptif de la répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences dans le domaine de l'eau et des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. La SOCLE s'inscrit dans une démarche pleinement « descendante », projetant les intentions de l'État en termes de gouvernance.

38. *Ibid.* Annexe V : « Le partage de la ressource et la détermination des volumes ».

39. Ph. MARC et C. CHARLES, La compétence Gemapi - les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau » : Dr. Env. 2018, p. 66.

40. La proposition de démarche relative au « Schéma d'organisation des compétences locales de l'eau » a été présentée pour la première fois par Philippe MARC dans le cadre d'un colloque sur la compétence Gemapi, organisé par le conseil départemental du Gard, à Nîmes, le 21 novembre 2014. L'acronyme fut repris par l'État pour en faire une stratégie.

La note du 3 mars 2020 relative à la mise à jour des SDAGE et des PDM associés pour le troisième cycle de gestion de la directive-cadre sur l'eau précise que l'enjeu de la SOCLE n'est guère plus que « d'accompagner les futures évolutions, notamment dans le cadre de la mise à jour des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ».

CONCLUSION

La présente contribution sur les instruments de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau ne peut évidemment ignorer les conséquences sur la gouvernance des services déconcentrés de l'État, des agences de l'eau⁴¹, des collectivités territoriales gestionnaires de réformes institutionnelles permanentes (projet de loi pour décentralisation, différenciation et déconcentration, dite loi 3D). Les débats sont donc loin d'être clos en matière de gouvernance et de compétences dans le domaine de l'eau. Ceux-ci devront intégrer, dans un contexte de renouvellement des comités de bassin en 2020, à une échéance non stabilisée⁴², plusieurs préoccupations parmi lesquelles le contexte aggravant du changement climatique, mais également le besoin de formation des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques. Les plans de formation⁴³ devront être respectueux des missions spécifiques, des responsabilités induites, et des évolutions de la connaissance débattue et partagée.

41. B. KACZMAREK, Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? : Essai pour une politique franco-européenne de l'eau, Éd. Johanet, 2006. Un arrêt récent du Conseil d'État (CE, 11 mars 2020, n° 426366) rappelle l'importance du rôle des agences de l'eau et qu'à ce titre, elles disposent d'un pouvoir réglementaire pour déterminer, dans la limite des missions qui leur sont fixées par la loi, les domaines et conditions de leur action et définir les conditions générales d'attribution des concours financiers qu'elles peuvent apporter aux personnes publiques et privées sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables

42. Le décret n° 2017-951 du 10 mai 2017 relatif aux comités de bassin modifie la composition des comités de bassin pour y intégrer des acteurs de la biodiversité. « Des parlementaires et certains représentants de groupements de collectivités territoriales (EPTB, EPAGE, syndicats mixtes) sont désormais membres du premier collège de ces comités, conduisant à une diminution de la représentation de certaines catégories de collectivités, notamment des conseils départementaux. Le second collège des usagers comprend désormais des représentants des milieux marins et de la biodiversité. Une nouvelle évolution est en cours pour scinder le collège des usagers en deux collèges, ceux des usagers professionnels et des usagers non professionnels (40 % des membres).

43. C. envir., art. D. 213-25 II : « Le comité de bassin peut organiser des formations adaptées ouvertes à chacun de ses membres. Ce programme de formation et les moyens correspondants sont inclus dans les programmes pluriannuels d'intervention prévus à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, approuvés par délibération du conseil d'administration de l'agence de l'eau après avis conforme du comité de bassin. »