

■ **ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES** Intervention publique, concurrence
■ Aide aux entreprises (droit interne, droit européen), appel à projets ■ SEM, SPL, SPLA, association ■ **CONSTRUCTION ET TRAVAUX PUBLICS** Exécution de contrat public ■ Responsabilité des constructeurs ■ Contestation de décompte, suivi de contrat ■ Assistance opération d'expertise ■ Dommage de travaux publics ■ CCIRA ■ **COLLECTIVITÉS TERRITORIALES** Fonctionnement institutionnel ■ Création, gestion, suppression de service public ■ Police générale, police spéciale ■ Création de structure publique et privée
■ Contrôle ■ Chambres Régionales et Territoriales des Comptes ■ Responsabilité pénale des élus ■ **INTERCOMMUNALITÉ** Création
■ Évolution statutaire : biens, personnel, contrat, ressources
■ Dissolution ■ Réformes territoriales ■ **ENVIRONNEMENT** Concertation, débat public ■ Enquête publique ■ Evaluation et information environnementale ■ Activité et installation polluante
■ ICPE ■ Planification environnementale : transport (PDU, PTU), eau (SAGE, SDAGE), déchets, air, urbanisme (PLU, SCOT, DAC)
■ Etude d'impact ■ Droit pénal de l'environnement ■ **URBANISME ET AMÉNAGEMENT** Opération d'aménagement : concession d'aménagement, ZAC, lotissement, permis d'aménager, déclaration préalable ■ Planification : PLU, SCOT, DAC ■ Enquête publique, étude d'impact, concertation ■ Autorisation d'urbanisme : permis de construire, de démolir, d'aménager, déclaration de travaux, urbanisme commercial ■ Droit pénal de l'urbanisme ■ **CONTRATS PUBLICS** Marché public ■ Délégation de service public ■ Contrat de partenariat ■ Concession d'aménagement ■ Bail emphytéotique administratif ■ Concession de travaux ■ Contrat domanial ■ Droit pénal de la commande publique ■ Convention d'objectifs et de moyens ■ **PROPRIÉTÉS PUBLIQUES** Domaine public et domaine privé ■ Transfert de gestion ■ Opération foncière : expropriation, préemption et servitude ■ **FONCTION PUBLIQUE** Transfert ■ Mise à disposition de personnel et de services ■ Carrière et contrat des agents publics : notation, avancement, sanctions disciplinaires

Réunion
19 octobre 2016
CLE

Institution Interdépartementale
Nord-Pas-de-Calais

RELECTURE JURIDIQUE DOCUMENTS
SAGE SENSEE

CABINET D'AVOCATS
BARREAU DE LYON

PAILLAT
& CONTI
BORY AVOCATS

1 - Rappel de notre mission	3
2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE	4
3 – Résultats de l’analyse formelle du projet de SAGE (synthèse)	10
4 - Résultats de l’analyse approfondie du projet de SAGE (synthèse)	14
5 – Echanges avec la CLE : questions / réponses	22

1 - Rappel de notre mission

- **Une mission de relecture / réécriture du projet de SAGE aux fins de :**
 - Sa sécurisation juridique
 - Garantir son effectivité
- **Trois grandes étapes (*démarche itérative*) :**
 - Réunion lancement le **7 septembre** suivie d'une première relecture complète et argumentée du projet de SAGE, notamment analyse formelle du SAGE
 - Réunion intermédiaire avec le COPIL le **4 octobre**
 - Seconde relecture complète du projet de SAGE et propositions de réécriture : réunion téléphonique le **12 octobre**
- **Présentation en CLE le 19 octobre 2016**

2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE

QUEL DEGRE DE CONTRAINTE POUR LE SAGE ?

LE PAGD

- **Absence de force obligatoire ou contraignante** pour les plans d'action, les mesures d'amélioration de la connaissance, les simples recommandations ou les actions de communication vers le public
- **Obligation de compatibilité** entre les dispositions du PAGD et :
 - ✓ Les décisions prises dans le domaine de l'eau
 - ✓ Les SCOT, les PLU(i) (en l'absence de SCOT), les cartes communales
 - ✓ Les schémas régionaux et départementaux des carrières
 - ✓ **Dispositions de compatibilité ou de mise en compatibilité du PAGD sont à identifier clairement dans le document**

2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE

QUEL DEGRE DE CONTRAINTE POUR LE SAGE ?

LE REGLEMENT

- **Obligation de conformité avec les règles du règlement**
 - Exemple : pour les déclarations ou autorisations des projets IOTA ou ICPE

2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE

DEFINITION DE LA NOTION DE COMPATIBILITE

- **Rapport de non contrariété majeure** : les documents auxquels s'imposent le SAGE sont compatibles avec ce dernier s'ils ne sont pas en contradiction majeure avec les dispositions du SAGE
- Cette notion accepte une « *atteinte marginale* » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure
- Pour qu'il y ait **incompatibilité**, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des objectifs de protection du schéma

2 – Rappels sur la portée juridique du SAGE

COMPARAISON AVEC LES NOTIONS DE CONFORMITE

- Rapport de **compatibilité** opposé à celui de **conformité** : suppose d'exiger que les documents de norme inférieure soient strictement conformes au SAGE, c'est-à-dire qu'ils en respectent scrupuleusement toutes les dispositions (cas du règlement)
- Au contraire, dans le rapport de compatibilité, ces décisions ne doivent pas faire obstacle aux orientations et objectifs de protection des SAGE

2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE

- **Sanctions attachées à l'obligation de compatibilité :**
 - Un requérant tiers peut invoquer l'incompatibilité d'un document d'urbanisme avec le SAGE pour demander l'annulation de ce document : un SCOT ou un PLUi pourrait faire l'objet d'une annulation au motif de son incompatibilité avec le SAGE
 - ✓ **Exemple : annulation d'un schéma directeur prévoyant le passage d'une autoroute sur des champs captants reconnus comme stratégiques et à préserver par le SDAGE car participant de façon significative à l'alimentation en eau potable de l'agglomération (TA LILLE, 19 avril 2000, Fédération Nord Nature Environnement, req. n° 98-552)**

2 - Rappels sur la portée juridique du SAGE

- **Sanctions attachées à l'obligation de compatibilité ou de conformité**
 - Possibilité pour les autorités administratives compétentes de se fonder sur l'incompatibilité ou la non-conformité d'un projet avec les dispositions du SAGE pour **refuser une demande d'autorisation, s'opposer à une déclaration** ou encore **imposer des prescriptions** ou prescrire une étude complémentaire
 - Possibilité pour un requérant tiers justifiant d'un intérêt à agir d'invoquer l'incompatibilité ou la non-conformité d'une déclaration ou d'une autorisation avec le SAGE pour demander son **annulation** dans le cadre d'un recours porté devant le juge administratif
 - ✓ *Exemple* : une déclaration ou autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau (IOTA) peut faire l'objet d'une annulation en raison de son incompatibilité avec le SAGE

3 – Résultats de l'analyse formelle

S'agissant du PAGD

➤ Une synthèse de l'état des lieux qui doit être organisée autour des 4 rubriques réglementaires

- **Constat** : organisation actuelle de la synthèse de l'état des lieux :
 - A. Présentation générale du bassin versant ;
 - B. La ressource en eau et les milieux aquatiques ;
 - C. Les usages de l'eau

- **Modification (à réaliser)** : une synthèse de l'état des lieux à organiser conformément à l'article R. 212-36 du code de l'environnement :
 - *Analyse du milieu aquatique existant*
 - *Recensement des différents usages des ressources en eau*
 - *Exposé des principales perspectives de mise en valeur de ces ressources*
 - *Evaluation du potentiel hydroélectrique par zone*

- *Risque juridique lié à l'absence de lisibilité du document notamment par rapport aux exigences réglementaires (sanction : annulation du SAGE)*

3 – Résultats de l'analyse formelle

S'agissant du PAGD

➤ Des objectifs généraux à faire apparaître clairement tout au long du PAGD :

- **Constat** : si le titre III fait expressément mention d'« objectifs généraux » (page 40 du projet), seules des « orientations » sont associées aux enjeux
- **Modification à réaliser** :
 - Spécifier dans le PAGD ces objectifs généraux : vérifier si les « orientations » du PAGD peuvent constituer ces objectifs généraux
 - Apporter une explication sur la structuration du PAGD notamment au regard des enjeux et objectifs généraux par exemple, en page 10 du projet

3 – Résultats de l'analyse formelle

S'agissant du PAGD

➤ Une portée juridique des dispositions du SAGE à clarifier :

➤ **Constat** : trois catégories de mesures identifiées en page 40 : *A : action*
R : Règle, D : Disposition réglementaire, sources d'ambiguïté

➤ **Modifications réalisées** :

- Insertion de deux paragraphes sur la portée juridique du SAGE (PAGD et règlement) en page 7 du PAGD
- Suppression du recours au terme « *règle* » dans le PAGD (réservé au règlement), et utilisation du terme « *disposition de compatibilité ou de mise en compatibilité* »
- Clarification de la rubrique « *D* » du PAGD (« *disposition réglementaire* ») : requalifiée de rappels législatifs et/ou réglementaires et traitée dans un encadré spécifique
- Ajout d'une rubrique « *recommandation* » qui se distingue des actions

3 – Résultats de l'analyse formelle

S'agissant du règlement

➤ Une structuration des règles du règlement à réaliser:

- **Constat** : règlement composé de 5 articles sans structuration particulière
- **Modifications réalisées** :
- Si aucun formalisme n'est prescrit par les textes, dans un souci de lisibilité et de cohérence avec le PAGD, restructuration sous la forme suivante opérée :

Article 1^{er} – Titre de l'article

Enjeu(s) et objectifs généraux concernés :

Lien avec les dispositions du PAGD :

Référence au SDAGE et au Programme de Mesures :

Justification technique de la règle :

Fondement de la règle au regard de l'article R. 212-47 du Code de l'environnement :

Zones concernées : cartographie à annexer à l'article au besoin

Enoncé de la règle :

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

S'agissant du PAGD: remarques récurrentes : classement en 9 grandes catégories

➤ *Recours à une formulation indiquant que le SAGE a une existence propre:*

- Eviter les formulations « *la CLE demande* » ou « *la CLE souhaite* »
O1M1, O7M4, O13-M4 (*de surcroît, le SAGE ne peut engager des tiers tels que la CCI ou les assureurs*)
- Exemple de rédaction modifiée : O3-M3 : « *Les agriculteurs irrigants du territoire de la Sensée sont invités à se fédérer en une structure afin qu'il existe un seul interlocuteur pour les prélèvements en eau* »

➤ *Précision apportée sur le(s) porteur(s) des actions* étant précisé que le SAGE n'est pas une personne morale et ne peut réaliser l'action : ***le plus souvent la « structure porteuse du SAGE »***

O1M2 , O3M1, O3M2, O3M3, O3M4, O5M1, O7M2, O7M6, O8M1, O8M4, O9M1, O9M4, O11M5, O14M1, O14M5, O16M1, O16M2, O16M3, O17M2, O18M2, O18M3, O18M4, O18M6, O19M2, O20M1, O21M1, O21M2, O21M3

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

- *Précision apportée sur des notions dont le contenu peut être très largement entendu ou sujettes à interprétation :*
 - Exemple : O7M3 : notion de « nouveau » pour un projet de station d'épuration *précisée : sont visées désormais les créations et les modifications de l'existant nécessitant une déclaration ou une autorisation*

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

➤ *Suppression dans les mesures dépourvues de portée juridique contraignantes des termes impératifs induisant une obligation de faire :*

Exemple : O1M3 : substitution de « *veillent à ajuster* » à « *ajustent* » s'agissant des agriculteurs et leur pratique d'apports de fertilisants

➤ *Dispositions intégrées dans un rappel règlementaire*

Exemple : O7M4 : obligation pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics ayant la compétence « assainissement » de déconnecter les réseaux d'eau pluviale de ceux d'assainissement unitaire lors des travaux sur les réseaux (arrêté du 21 juillet 2015)

➤ *Dispositions reformulées en action/recommandation*

O15M2 « *le SAGE Sensée réfléchit dans le cadre de la GEMAPI à une concertation avec les autres bassins versants limitrophes (...)* » : la nouvelle rédaction vise désormais les structures porteuses et le projet d'une concertation entre structures

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

➤ ***Mise en cohérence du PAGD et du règlement*** : dispositions apparaissant à la fois dans le PAGD et le règlement : *choix à opérer entre les deux documents car portées juridiques distinctes*:

- O4-M1 Intégrer dans les documents d'urbanisme la notion d'utilisation durable des parcelles les plus sensibles des aires d'alimentation de captage : fait l'objet également de la règle 3
- O10-M3 Protéger les zones humides en ajoutant des mesures dans les documents d'urbanisme: : fait l'objet également de la règle 3
- O12-M1 Intégrer la gestion « durable et intégrée » des eaux pluviales dans la conception de tout nouvel aménagement et dans les documents d'urbanisme

➤ ***Reformulations opérées pour écarter toute ambiguïté et interprétations divergentes***

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

➤ *Réécriture de certaines dispositions de compatibilité :*

Exemple : O8-M5 Limiter la création et l'agrandissement de plan d'eau sur le périmètre du SAGE de la Sensée :

▪ **AVANT :**

Les services de l'Etat et les autorités compétentes limitent la création et l'agrandissement de plan d'eau sur l'ensemble du périmètre du SAGE de la Sensée (hors du lit majeur, des sites inscrits et en cas de conséquence néfaste sur le cours d'eau et la nappe phréatique, car dans ces trois cas ces travaux ne sont pas autorisés) sauf en cas de restauration des milieux, de création de mare pédagogique ou de création de zone d'expansion des crues

▪ **APRES :**

Tout projet de création ou d'agrandissement de plan d'eau soumis à déclaration ou autorisation au titre de l'article L. 214-2 du code de l'environnement doit être compatible ou rendue compatible avec l'objectif de protection de la ressource en eau et des fonctionnalités des milieux aquatiques de la Sensée. A ce titre, ces projets sont limités sauf en cas de restauration écologique des milieux, de création de mare pédagogique ou de création de zone d'expansion des crues

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

S'agissant du règlement :

- **Réécriture en vue d'écarter les ambiguïtés** en précisant certaines notions :

Exemple : article 1^{er} : précision de la notion de « *nouveau projet de plans d'eau ou d'extension de plans d'eau* » : la règle vise désormais les créations et extensions soumises à déclaration ou autorisation

Exemple : article 1^{er} : précision de la notion de « sites inscrits » au regard de l'article L. 341-1 du code de l'environnement

Exemple : article 1^{er} : un renvoi à une définition des « têtes de bassin versant » va être opérée

- **Clarification opérée sur les exceptions** et notamment les projets d'intérêt général : articles 1^{er}, 3 et 4

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

S'agissant du règlement (*suite*) :

➤ **Article 3 sur la suppression et le retournement de prairies :**

Règle supprimée faute de fondement juridique de la règle au titre de l'article R. 212-47 du code de l'environnement

➤ **Article 4 sur la protection des zones humides :**

Risque lié au caractère général et absolu de la règle et à la qualification de la règle de « *règle particulière d'utilisation de la ressource en eau* ». Risque tempéré par l'exception prévue dans la règle. Cependant, le juge administratif ne s'est jamais prononcé sur cette question.

4 - Résultats de l'analyse approfondie (synthèse)

S'agissant du règlement (suite) :

- **Article 4 sur la protection des zones humides** : précision apportée sur la valeur juridique de la cartographie des zones humides : indicative car non exhaustive

- **Article 5 sur la gestion des eaux pluviales** :
 - Règle d'interdiction du rejet des eaux pluviales dans le réseau d'assainissement traitée sous la forme de rappel réglementaire
 - Suppression du terme « *compatibilité* » inappropriée dans la règle et des enjeux : à rappeler en introduction de la règle
 - Réécriture de la dernière phrase car ambiguë et peu claire
 - Précision des termes « *inévitable* » et « *pas réalisable* » dans le dernier paragraphe pour éviter toute interprétation divergente
 - « *Techniques* » à mettre en place : à préciser dans la mesure du possible

➤ **Questions / discussions sur l'analyse**

Merci pour votre attention