
1 - LA STRATEGIE GENERALE DU SDAGE

1.1 - FONDEMENTS ET OBJECTIFS DU SDAGE

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est institué par la loi sur l'eau du **3 janvier 1992**. Il a pour objet de définir ce que doit être la gestion équilibrée de la ressource en eau sur le bassin, comme le prévoient les articles 2 et 3 de la loi sur l'eau.

Article 2 :

“Les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau. Cette gestion équilibrée vise à assurer :

- la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides [...],
- la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux [...],
- le développement et la protection de la ressource en eau,
- la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource

de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences:

- de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population,
- de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations,
- de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées”.

Article 3 :

“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 2”.

1.2 - LES PRINCIPES

Le SDAGE, élaboré par le Comité de Bassin en application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, a pour rôle de définir des “orientations fondamentales” pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques : il s'agit d'un **document de planification ayant une certaine portée juridique**.

Ce document constituera ainsi, en particulier, une contribution à la mise en oeuvre de politiques nationales dans la perspective d'un développement durable prenant en compte la préservation du patrimoine eau et des milieux aquatiques.

Réciproquement, bien entendu, le SDAGE doit s'insérer dans le cadre de ces politiques, une fois celles-ci arrêtées par l'Etat, éventuellement en partenariat avec les collectivités locales, les Conseils Régionaux notamment.

Les conséquences des orientations du SDAGE pour les acteurs économiques ont fait l'objet d'une réflexion spécifique, en particulier pour ceux dont la stratégie même de développement est directement liée à l'eau (voir § 5.6).

L'ambition du SDAGE est, à travers la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, de contribuer à promouvoir un développement social et économique durable : son impact économique global à terme ne peut donc qu'être positif.

**LE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX
RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE :**

**UN PROJET A MOYEN TERME POUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES
SUR LE BASSIN VERSANT MÉDITERRANÉEN FRANÇAIS**

Le Comité de Bassin a souhaité que soit défini un **SDAGE UNIQUE** traduisant la solidarité de l'ensemble du bassin, tout en reconnaissant la nécessité de prendre constamment en compte les spécificités locales par le biais d'une approche géographique largement développée par l'étude territoriale du bassin.

Les orientations fondamentales et les mesures opérationnelles du SDAGE s'appuient sur **deux principes majeurs** :

- 1) **EVOLUER DE LA GESTION DE L'EAU A LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES**
- 2) **DONNER LA PRIORITE A L'INTERET COLLECTIF**

▣▣▣▣ **EVOLUER DE LA GESTION DE L'EAU A LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES**

• **SOUS TOUTES LEURS FORMES**

- eaux souterraines,
- rivières et milieux annexes,
- lacs et étangs d'eaux douces,
- zones humides : marais, tourbières, prairies inondables ...,
- étangs littoraux,
- littoral et milieu marin,

• **EN PRENANT EXPLICITEMENT EN COMPTE**

- leur fonctionnement dynamique,
- leur complexité,
- leurs interrelations,

• **SOUS TOUTES LEURS COMPOSANTES**

- chimiques,
- physiques,
- biologiques,

• **DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE À L'ÉCHELLE DE L'UNITÉ DE RÉFÉRENCE QUE CONSTITUE :**

- le bassin versant hydrologique,
- le bassin d'alimentation hydrogéologique,
- la zone homogène du littoral.

Conformément à l'esprit de la loi sur l'eau le SDAGE reconnaît la nécessité, pour un développement économique durable, de **restaurer et mieux gérer ces écosystèmes en vue :**

- **de la préservation d'un patrimoine écologique :**
biodiversité, paysages naturels,
- **du maintien de la capacité d'autoépuration naturelle**
essentielle pour la reconquête de la qualité des eaux,
- **de la régulation des événements extrêmes :** crues,
faibles débits,
- **de la préservation d'un patrimoine économique : la**
ressource en eau,

afin de garantir la satisfaction la plus large et la plus durable des usages multiples et diversifiés de l'eau.

▣ **DONNER LA PRIORITE A L'INTERET COLLECTIF**

La vocation du SDAGE est la mise en oeuvre d'une gestion patrimoniale de l'eau et des milieux aquatiques dans l'intérêt de tous les usagers et des populations.

Pour faciliter la recherche d'une convergence des intérêts des uns et des autres, le SDAGE s'appuie sur les principes d'une gestion concertée et solidaire veillant à :

- préserver au maximum les potentialités des écosystèmes,
- rationaliser l'utilisation des ressources naturelles,
- minimiser les impacts des usages,
- s'inscrire dans une **logique économique globale.**

Dans cette approche collective, la **santé publique** doit être considérée comme une **priorité.**

1.3 LE SDAGE ET LE DROIT

Institué par l'article 3 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, le SDAGE constitue un instrument de planification ayant vocation à mettre en oeuvre les principes posés par la loi sur l'eau. Il s'inscrit dans le cadre d'une hiérarchie d'instruments juridiques nettement affirmée par la loi entre un niveau global (un ou plusieurs bassins : SDAGE) et un niveau local (un ou plusieurs sous-bassins : SAGE).

Approuvé par le Préfet coordonnateur de bassin, il détermine des orientations et des objectifs que l'administration devra intégrer dans son processus de décision.

Du point de vue de sa nature juridique, le SDAGE est un acte réglementaire à portée limitée. Il présente trois caractéristiques principales :

- il est **opposable à l'administration uniquement**,
- il ne crée pas de droit, mais détermine des **orientations** en matière de gestion de l'eau, des **objectifs** de quantité et de qualité des eaux, ainsi que les **aménagement à réaliser pour les atteindre**,
- il s'impose à l'administration de manière plus ou moins forte selon que celle-ci intervient dans le domaine de l'eau ou non.

1.3.1 L'OPPOSABILITE DU SDAGE A L'ADMINISTRATION

Le SDAGE est opposable à l'administration, mais pas aux tiers.

Par administration, il faut entendre Etat, Collectivités locales et Etablissements publics.

La loi n'envisage en effet de relation pour le SDAGE qu'avec les "programmes et les décisions administratives".

En conséquence, personne ne peut se prévaloir de la violation du SDAGE par un acte privé. En revanche, toute personne intéressée pourra contester la légalité de la décision administrative réglementaire ou individuelle qui accompagne cet acte ou toute décision administrative qui ne prend pas suffisamment en considération les dispositions du SDAGE.

1.3.2 LE CONTENU DU SDAGE

1) "Il délimite le périmètre des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique".

Le SDAGE RMC a ainsi délimité 29 territoires structurants du bassin. Il n'a en revanche pas délimité lui-même des périmètres de SAGE comme la loi sur l'eau l'y autorisait. En effet, il a semblé préférable de laisser en ce domaine une assez large latitude à l'initiative locale. Toutefois, le SDAGE définit des règles d'encadrement des SAGE (voir § 4.2) afin en particulier que chaque périmètre de SAGE reste conforme à l'esprit voulu par la loi.

2) Il fixe les "orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau" dans le bassin.

Par là même, le SDAGE met en oeuvre les principes posés par les articles 1 et 2 de la loi sur l'eau sur le bassin. Il définit les principes de la gestion équilibrée de la ressource en eau, en explicitant notamment comment protéger et restaurer les milieux naturels, développer la ressource, et concilier les différents usages économiques.

C'est l'objet des 10 orientations fondamentales identifiées par le SDAGE (voir § 2).

Ces orientations reflètent l'état des connaissances aussi bien scientifiques, juridiques, que socio-économiques à mettre en oeuvre pour une meilleure gestion de l'eau.

3) Il définit les "objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre".

Le SDAGE promeut ici l'idée d'une refonte des politiques d'objectifs (§ 3.1). Il affiche une politique ambitieuse en matière d'objectifs de qualité, lance des idées nouvelles concernant les objectifs de quantité, et précise les objectifs de restauration du fonctionnement physique des milieux ainsi que les objectifs de la politique " zones humides " .

La détermination de ces objectifs orientera de manière forte les politiques de lutte contre la pollution et de gestion de la ressource et des milieux. Ainsi, par exemple, le SDAGE pourra, en fixant un niveau élevé d'objectifs de qualité, amener l'administration à réglementer de manière très stricte un rejet, ou à élaborer des programmes ambitieux. L'administration est aidée en cela par les règles de gestion fixées par le SDAGE (§ 3.2 et volume 2 notamment) qui visent à la mise en oeuvre des orientations et des objectifs.

Toutefois, le SDAGE n'a pas vocation à créer lui-même des règles nouvelles, ni à élaborer lui-même ces programmes.

Cette compétence appartient aux autorités de police (préfets, maires, etc.) et de gestion. L'apport du SDAGE est que ces autorités devront intégrer dans leurs décisions les orientations, les objectifs, et les règles de gestion du SDAGE.

1.3.3 LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LE SDAGE ET L'ADMINISTRATION

L'article 3 de la loi du 3 janvier 1992 prévoit : *"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"*.

La situation est donc différente selon que la décision administrative intervient dans le domaine de l'eau ou non.

1) Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE.

a) Notion de "décisions administratives dans le domaine de l'eau".

La circulaire du 15 octobre 1992 précise la notion de décisions administratives dans le domaine de l'eau. Sont notamment concernés :

- les installations, ouvrages, travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature, objet du décret d'application de l'article 10 de la loi (prélèvements, rejets, entreprises hydrauliques soumises à la loi de 1919...) ;
- les prescriptions nationales ou particulières fixées par le décret d'application de l'article 9 de la loi (sécheresse, accidents, inondations...) ;
- les installations classées pour la protection de l'environnement (cf. article 11 de la loi) ;
- les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (cf. article 14 de la loi) ;
- les affectations temporaires de débits à certains usages (cf. article 15 de la loi) ;
- les plans des surfaces submersibles visant le libre écoulement des eaux, la conservation des champs d'inondation et le fonctionnement des écosystèmes (cf. article 16 de la loi) ;
- les travaux conservatoires nécessités par l'abandon d'exploitations minières (cf. article 16 de la loi) ;
- les documents d'orientation et de programmation des travaux des collectivités territoriales et de leurs groupements, syndicats mixtes, visés dans l'article 31 de la loi, tels que : aménagement et entretien de cours d'eau, approvisionnement en eau, maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, défense contre les inondations, dépollution, protection des eaux souterraines, protection et restauration des sites, écosystèmes et zones humides.... ;

- l'aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux concédés aux collectivités territoriales et syndicats mixtes (cf. article 33 de la loi) ;
- la définition par les collectivités territoriales des zones d'assainissement collectif, des zones relevant de l'assainissement non collectif, des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, des zones où il est nécessaire de prévoir des installations spécifiques de protection du milieu naturel (cf. article 35 de la loi) ;
- les règlements d'eau des ouvrages futurs, ou existants dans le cadre d'une révision ;
- ainsi que les actes de gestion du domaine public.

Cette liste n'est qu'indicative. Ce sera le juge qui, lorsqu'il sera saisi, déterminera au cas par cas si la décision administrative en cause est dans le domaine de l'eau ou non.

b) Notion de compatibilité

Elle est beaucoup moins précise que celle de conformité.

Le rapport de compatibilité est un rapport de non contradiction déjà reconnu par le juge en matière d'urbanisme. Ainsi, si une décision administrative contrariait les orientations fondamentales du SDAGE, le juge pourrait annuler cette décision parce qu'elle n'est pas compatible avec lui.

Ce rapport de compatibilité sera d'autant plus facile à apprécier que les dispositions du SDAGE seront précises. La rédaction du SDAGE se veut donc la plus claire possible dans la perspective de ses effets juridiques, sans pour autant empiéter sur le domaine des SAGE, afin de respecter l'initiative locale et l'esprit des textes qui parlent de schéma directeur.

2) Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions du SDAGE.

La notion de "décision administrative intervenant hors domaine de l'eau" sera fixée de manière certaine par la jurisprudence. A priori, ces décisions sont celles qui ne sont pas visées par la circulaire du 15 octobre 1992 mais qui doivent avoir un rapport plus ou moins net avec l'eau. Parmi ces décisions, on peut citer par exemple les P.O.S. et les schémas directeurs du droit de l'urbanisme.

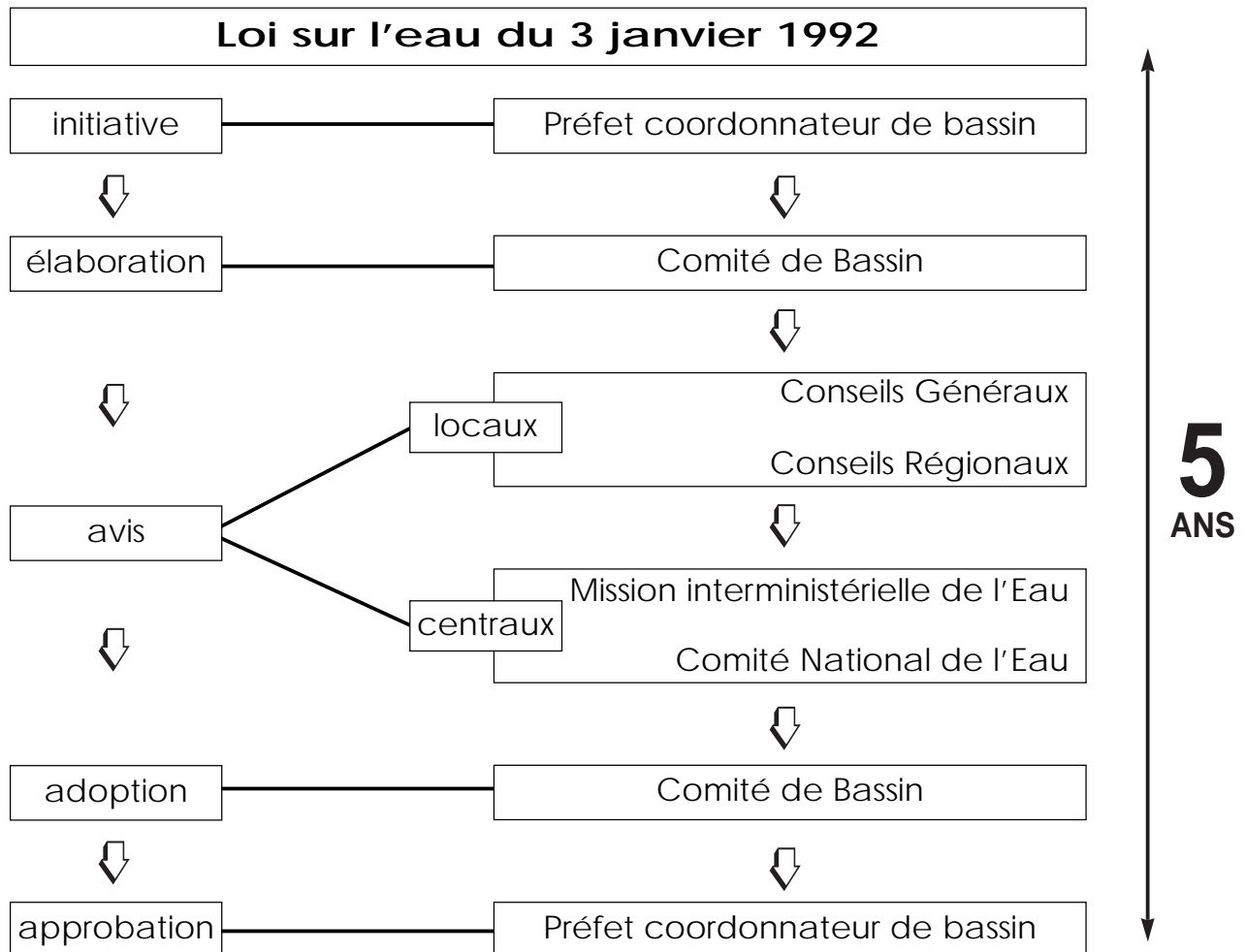
La jurisprudence précisera la signification juridique de la notion de prise en compte. On peut toutefois considérer que ces décisions ne devraient pas ignorer le SDAGE de manière flagrante, sous peine d'encourir le reproche d'erreur manifeste par le juge administratif.

Ainsi on peut estimer que l'administration prendra en compte le SDAGE dans les deux cas suivants :

- sa décision respecte ses dispositions,
- sa décision ne va pas dans le même sens que les dispositions du SDAGE mais l'administration:
 - 1) dit qu'elle connaît le SDAGE (visa),
 - 2) explique pourquoi elle méconnaît ses dispositions (motivation).

1.4 PROCEDURE D'ELABORATION DU SDAGE

Cette procédure est précisée par l'article 3 de la loi sur l'eau et par la circulaire du 12 mai 1995. Ces textes prévoient que le SDAGE est élaboré par le Comité de Bassin à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin. Le projet de SDAGE est soumis à l'avis des conseils généraux et conseils régionaux, puis à l'avis de la Mission Interministérielle de l'Eau et du Comité National de l'Eau. Il est adopté par le Comité de Bassin et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de la loi sur l'eau (date limite le 4 janvier 1997).



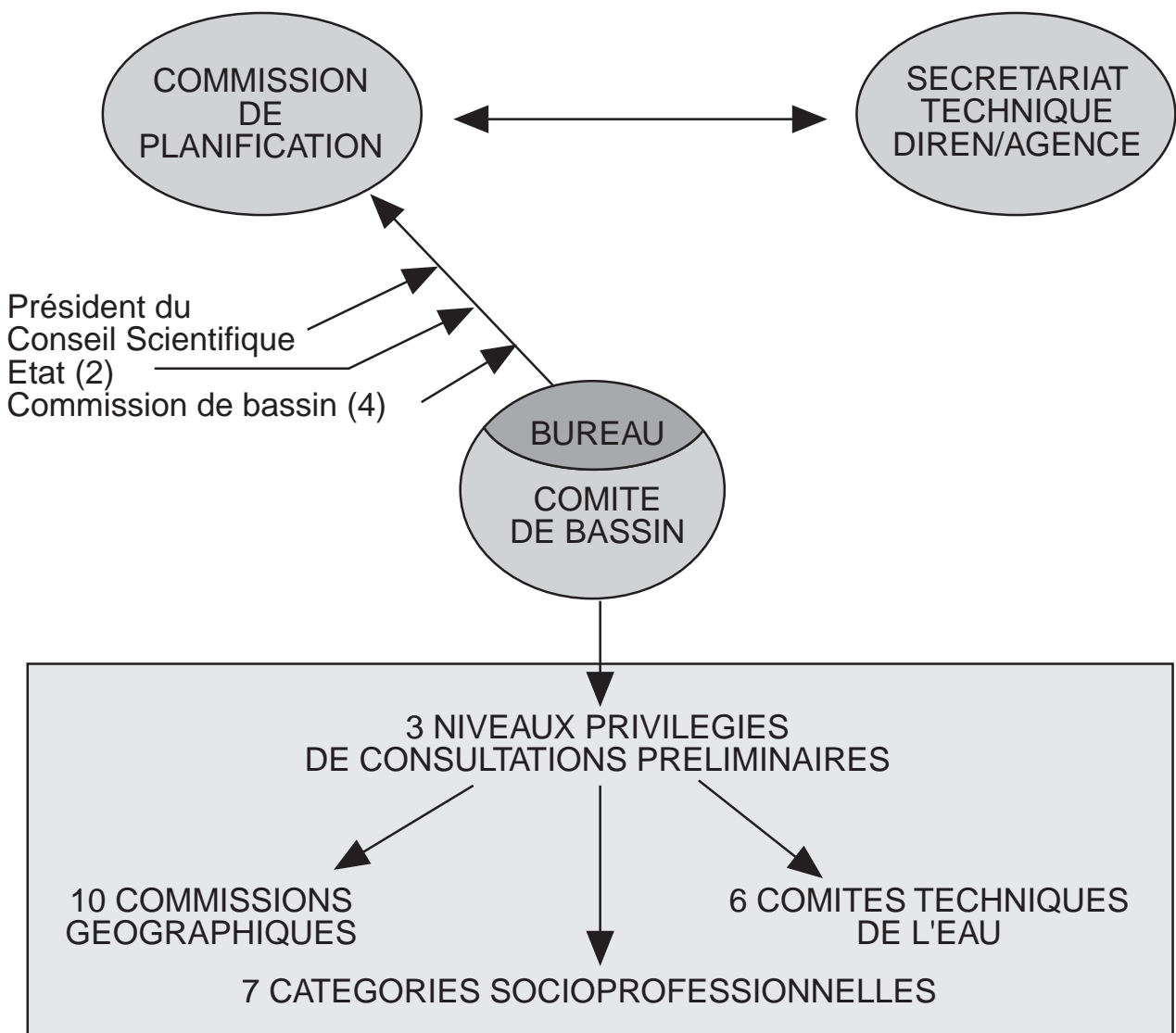
Conformément aux termes de la loi, le Comité de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse a engagé, dès 1992 les travaux d'élaboration du SDAGE, en confiant le **suivi** de ce dossier à **sa commission de planification**, la préparation technique et administrative étant assurée par une cellule "DIREN-Agence".

Le SDAGE s'appuie sur :

- un important travail de synthèse descriptif de l'état des lieux du bassin réalisé par les services de l'Etat et de l'Agence de l'Eau, et transcrit sous forme d'un atlas du bassin Rhône-Méditerranée-Corse.
- les consultations des commissions géographiques du Comité de Bassin,
- les consultations catégorielles menées auprès des représentants des distributeurs d'eau, des loisirs nautiques et de la pêche, des associations de protection de la nature, des activités d'extraction, des producteurs d'énergie, des industriels et des agriculteurs,

- les consultations des administrations concernées du bassin et des comités techniques de l'eau,
- les consultations à caractère technique menées auprès des grandes collectivités du bassin (préalables aux consultations officielles).
- les consultations officielles des conseils régionaux et conseils généraux du bassin ainsi que de la mission interministérielle de l'eau et du comité national de l'eau.

TRAVAUX D'ELABORATION ORGANISATION



Sur ces bases, le Comité de Bassin s'est attaché à définir les **dix orientations fondamentales** du SDAGE et à préciser les **mesures opérationnelles** permettant leur mise en oeuvre : des objectifs pour une reconquête et une meilleure gestion des milieux, des règles essentielles de gestion, des orientations spécifiques au milieu et ouvrages structurants, la politique SAGE sur le bassin.

