

Le contenu des SDAGE revu

A. 2 avr. 2020 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

En prévision du troisième cycle de gestion¹ (2022/2027)², l'arrêté du 2 avril 2020, publié le 6 mai dernier, a modifié l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ce texte modificatif opère non seulement le toilettage du texte initial mais également sa mise à jour pour tenir compte des différentes évolutions législatives, réglementaires et juridictionnelles intervenues ces dernières années.

Les articles 1, 2, 3, 4, 8 et 12 de l'arrêté de 2020 procèdent essentiellement à des ajustements rédactionnels et référentiels pour tenir compte de l'évolution intervenue à la suite, notamment, du décret n° 2018-847 du 4 octobre 2018 qui a modifié les règles de participation du public applicables aux SDAGE et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Pris en application de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, ce décret précise, par ailleurs, la notion de « détérioration des masses d'eau »³, à la lumière de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} juillet 2015⁴. Enfin, depuis, la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, les préfets coordonnateurs de bassin n'ont plus vocation à

Philippe MARC
Avocat au barreau de
Toulouse

être désignés comme autorité environnementale⁵. L'arrêté supprime donc la référence au préfet pour lui substituer celle d'autorité environnementale (art. 3).

L'article 6 modifié formalise dans le tableau de synthèse des objectifs d'état des masses d'eau, les dates d'échéances d'atteinte du bon état pour les eaux de surface (état chimique et état écologique) et l'article 7 modifié fait de même pour les eaux souterraines (état chimique et état quantitatif). Dans les deux cas, l'arrêté dispose :

- pour les masses d'eau en bon état lors de l'évaluation la plus récente et pour lesquelles l'échéance était fixée à 2015 dans les SDAGE en vigueur, il sera précisé que l'objectif est atteint « depuis 2015 » ;
- pour les masses d'eau en bon état lors de l'évaluation la plus récente et pour lesquelles l'échéance était fixée à 2021 ou 2027 dans le SDAGE en vigueur, il sera précisé que l'objectif sera atteint en 2021 ;
- pour les masses d'eau qui sont en état moins que bon lors de l'évaluation la plus récente, l'échéance sera 2021 ou 2027 en fonction des cas ;
- pour les masses d'eau qui sont en état chimique mauvais lors de l'évaluation la plus récente, en raison de substances nouvellement introduites dans la directive 2013/39 l'échéance sera 2021, 2027, 2033 ou 2039 en fonction des cas ;
- pour les masses d'eau qui sont en état chimique mauvais lors de l'évaluation la plus récente, en raison de substances dont la NQE a été modifiée dans la directive 2013/39 l'échéance sera 2021, 2027, 2033 en fonction des cas ;
- pour les masses d'eau faisant l'objet d'une dérogation pour objectif moins strict, un tableau complémentaire précisera les éléments de qualité concernés, l'argumentaire qui justifie cette dérogation ainsi que le nouvel objectif visé à horizon 2027.

Il appartient, en effet au SDAGE de fixer, pour chacune des masses d'eau⁶, un objectif environnemental ainsi que l'échéance d'atteinte de cet objectif. Les précisions d'échéances apportées par l'arrêté du 2 avril 2020 rendent compte de la transposition en droit interne de la directive n° 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau⁷.

1. Le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau n° 2000/60/CE dite DCE et de la directive *Inondations* (2007/60/CE) - Deuxièmes plans de gestion de district hydrographique Premiers plans de gestion des risques d'inondation rendu le 26 février 2019, conformément à l'article 18 de la directive DCE, estime qu'au terme des troisièmes plans de gestion de district hydrographique, les États membres devraient notamment « identifier clairement l'écart les séparant d'un bon état pour les pressions individuelles et les masses d'eau ainsi que concevoir, financer et mettre en œuvre des programmes de mesures ciblés pour combler cet écart. Réduire le recours aux dérogations afin de garantir la réalisation en temps opportun des objectifs de la DCE et d'améliorer la transparence vis-à-vis des justifications avancées ».

2. Note technique du 3 mars 2020 relative à la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des programmes de mesures associés pour le troisième cycle de gestion de la directive cadre sur l'eau : BO MTEES – MCTRCT, 21 mars 2020.

3. L'article R. 212-13 précise que « la prévention de la détérioration de la qualité des eaux consiste à faire en sorte que : pour l'état écologique et le potentiel écologique des eaux de surface, aucun des éléments de qualité caractérisant cet état ou ce potentiel ne soit dans un état correspondant à une classe inférieure à celle qui le caractérisait antérieurement ; pour l'état chimique des eaux de surface, les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale lorsqu'elles ne les dépassaient pas antérieurement ; pour l'état des eaux souterraines, aucune des masses d'eau du bassin ou groupement de bassins ne soit dans un état correspondant à un classement inférieur à celui qui le caractérisait antérieurement ».

4. CJUE, 1^{er} juill. 2015, n° C-461/13 : La détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface est établie dès que l'état d'au moins l'un des éléments de qualité définis à l'annexe V de la DCE se dégrade d'une classe, et ce, même si cette dégradation de l'élément de qualité ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau de surface. Cette détérioration de la masse d'eau sur un seul élément de qualité est à présent discutée dans le cadre de la procédure de révision des SDAGE 2022 -2027 en cours.

5. CE, 6 déc. 2017, n° 400559, Assoc. France Nature Environnement : Lebon, T.

6. La masse d'eau est l'unité spatiale d'évaluation de l'état des eaux selon l'arrêté du 12 janvier 2010 relatif aux méthodes et aux critères à mettre en œuvre pour délimiter et classer les masses d'eau et dresser l'état des lieux prévu à l'article R. 212-3 du code de l'environnement

7. La directive 2013/39/UE a introduit douze nouvelles substances prioritaires au titre de la DCE à prendre en compte dans les SDAGE mis à jour en 2016, en sus des trente-trois substances déjà classées prioritaires.

Cette directive a introduit, en effet, de nouvelles exigences pour la protection des milieux aquatiques et du biote (faune et flore) qui visent à réduire ou à supprimer les émissions de nouveaux polluants chimiques rejetés par les usagers de la ressource en eau. Le bon état chimique de l'eau contribue directement à la sauvegarde de la biodiversité aquatique.

Sur le plan législatif, cette transposition s'est opérée au moyen de l'adaptation de l'article L. 212-1 du code de l'environnement⁸ pour permettre l'introduction de nouvelles échéances. C'est la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et plus particulièrement son article 117 qui a amendé cette disposition. Cette dernière prévoyait, conformément à la DCE, que les objectifs de bon état écologique et de bon état chimique des eaux devaient être atteints en 2015, hors report de délais. Or, l'échéance pour atteindre l'objectif du bon état chimique de l'eau est fixée à 2021 pour les substances dont les normes de qualité environnementale ont été modifiées par la directive du 12 août 2013. Elle est fixée à 2027 pour les substances qui ont été rajoutées à la liste de celles pour lesquelles des normes de qualité environnementale sont fixées. La formulation générique de l'article L. 212-1 V répond à l'objectif d'éviter de le retoucher à chaque cycle de gestion prévu par la directive 2013/39/UE.

La référence aux échéances de 2033 et 2039 laisse entendre très clairement qu'une fois terminé le troisième et dernier cycle de gestion (2022/2027) prévu par la DCE, de nouveaux cycles de gestion pourraient être envisagés. Pour rappel, le SDAGE et les documents associés sont élaborés par cycle de six ans : 2010-2015, 2016-2021, 2022-2027. Le troisième cycle étant théoriquement le dernier.

L'article 8 modifié de l'arrêté apporte une précision éclairante sur la référence aux échéances postérieures à 2027 : « En ce qui concerne l'état chimique, l'échéance peut en fonction des cas être fixée à 2033 (si présence d'une substance dont les normes de qualité environnementale ont été modifiées par la directive 2013/39) ou à 2039 (si présence d'une substance introduite par la directive 2013/39). Pour ces échéances (2033 ou 2039), les éléments de qualité à l'origine du report de délai sont précisés ». Par ailleurs, il abandonne la référence « à l'exclusion des eaux maritimes au-delà de la limite de un mille ». Cette suppression s'explique sans doute par le caractère superfétatoire de cette pré-

cision. En effet, au-delà de la limite d'un mille, l'espace maritime (eaux côtières, intermédiaires, au large) est du ressort exclusif de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSM /2008/56/CE)⁹ en termes de bon état écologique du milieu marin.

L'article 10 modifié de l'arrêté renforce la portée du SDAGE dans le domaine de la préservation et de la gestion de la ressource en eau. Ainsi, il appartient désormais au SDAGE, en complément du registre des zones protégées, de dresser la liste des captages pour lesquels des objectifs plus stricts sont fixés afin de réduire le traitement nécessaire à la production de l'eau destinée à la consommation humaine. Cette liste comprend *a minima* la liste des captages dits « prioritaires ». Cette liste pourra être complétée par les limites connues des aires d'alimentation des captages. En outre, en complément de l'identification des zones de sauvegarde pour l'alimentation future en eau potable, le SDAGE doit contenir une cartographie de ces zones, constituée de leurs limites, ou à défaut des masses d'eau concernées par ces zones.

Enfin, l'article 12 IX modifié de l'arrêté ne fait plus référence au schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE). La stratégie lui a été préférée. Pour rappel, la SOCLE qui renvoie à une démarche et à une prospective de gouvernance de l'État comprend notamment :

- « un descriptif de la répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences dans le domaine de l'eau ;
- 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 ».

Elle est établie en recherchant :

- « la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités dans le domaine de l'eau ;
- la rationalisation du nombre de syndicats, par l'extension de certains périmètres, la fusion de syndicats ou la disparition des syndicats devenus obsolètes ».

Sans doute, faudra-t-il attendre la définition et la normalisation législatives du grand cycle de l'eau pour voir consacrer l'existence d'un schéma d'organisation de compétences locales de l'eau, à l'interface des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et de la SOCLE¹⁰.

8. C. env., art. L. 212-1 V : « Les objectifs mentionnés au IV doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015. Les échéances d'atteinte du bon état chimique mentionné aux 1° et 2° du IV, prescrites par les directives européennes, sont fixées par voie réglementaire. Toutefois, s'il apparaît que, pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, les objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° du IV ne peuvent être atteints dans ces délais, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux peut fixer des échéances plus lointaines, en les motivant, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage. Les reports ainsi opérés ne peuvent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai ».

9. L'instruction du gouvernement du 17 février 2014 relative à l'articulation entre la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) précise, en effet qu'« au niveau géographique, dans les eaux littorales (1) de la DCE, seules les eaux côtières (eaux situées en deçà de 1 mille nautique de la ligne de base) sont incluses dans les eaux « marines » couvertes par la DCSMM (eaux marines jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa juridiction, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer, c'est à dire de la limite extérieure de la Zone Economique Exclusive jusque et y compris aux eaux côtières) ».

10. Ph. MARC, C. MIQUEU, Tour d'horizon des instruments de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau : Dr. Env. 2020, p. 146.