

Direction régionale et interdépartementale
de l'environnement, de l'aménagement et des transports

Fiche Pratique :
Analyse de la compatibilité du SAGE au SDAGE
sur le bassin Seine-Normandie



Avril 2024

Cette fiche pratique rappelle les points d'attention qu'un animateur de SAGE doit avoir en mémoire concernant l'analyse de la compatibilité du SAGE qu'il anime avec le SDAGE Seine-Normandie.

Obligation de compatibilité avec le SDAGE (article L.212-3 du code de l'environnement) – aspects juridiques

Le SDAGE 2022-2027 de Seine Normandie a été approuvé le 23 mars 2022 (JO du 6 avril 2022).

Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE ou rendu compatible avec le SDAGE dans les 3 ans suivant la mise à jour du SDAGE.

Pour rappel, un document est compatible avec un autre quand il ne fait pas obstacle ou qu'il n'est pas manifestement contraire aux principes fondamentaux supérieurs, dans le cadre d'une analyse globale, à l'échelle du territoire à ses orientations. Il doit en respecter « l'esprit »¹. Ainsi, un élément absent ne constitue pas nécessairement un motif d'incompatibilité.

Le principe de compatibilité laisse une marge d'interprétation au juge et à l'autorité compétente. Dans l'exercice de ses missions, le Préfet statue notamment sur la compatibilité du SAGE au SDAGE et prend une décision en conséquence.

Cette compatibilité est appréciée par le Préfet :

- lorsqu'il prononce l'approbation du SAGE (arrêté d'approbation lors de l'élaboration ou la révision) ;
- lorsqu'un doute sur la compatibilité du SAGE au SDAGE est porté à sa connaissance. En particulier, une vigilance accrue est effectuée après l'approbation du nouveau SDAGE pour que, si nécessaire, le SAGE se révise et se mette en compatibilité dans les 3 ans.

¹Cette notion est aussi utilisée dans les documents de planification. Le Conseil d'État a précisé la manière dont le juge devait apprécier le respect du rapport de compatibilité dans l'hypothèse du rapport entre le PLU(i) et le SCoT (mais le principe peut être étendu au SAGE par rapport au SDAGE) : « pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, 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 en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contredit pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier » (CE 18 déc. 2017 ROSO et autres, req. N° 395216).

La décision du Préfet peut être contestée devant le juge administratif qui statuera sur la compatibilité du document, si la contestation est menée :

- Sur l'arrêté d'approbation (élaboration ou révision) :

Après la prise de l'arrêté d'approbation par le préfet, un tiers (personne ayant un intérêt à agir) dispose d'un délai pour attaquer l'arrêté s'il le souhaite (cf. délais et voies de recours de l'arrêté). Après ce délai, l'arrêté d'approbation n'est plus attaquant directement.

Sans préjuger de futures décisions de la juridiction administrative, sur le bassin Seine Normandie sur ces 5 dernières années, un seul arrêté d'approbation du SAGE a été attaqué et annulé. C'était pour un motif de procédure (indépendance de l'autorité environnementale) et non de compatibilité au SDAGE.

- À tout moment (et davantage après les 3 ans du SDAGE) :

Un tiers peut toujours déposer un recours gracieux en indiquant qu'il considère que la mise en compatibilité aurait dû être faite. La réponse préfectorale ou l'absence de réponse constituera une décision qui sera contestable devant le juge. Ainsi un recours pour excès de pouvoir pourra invoquer ce moyen. Néanmoins, le tiers devra démontrer son intérêt à agir, fournir des arguments solides sur les griefs énoncés.

Sans préjuger de futures décisions de la juridiction administrative, à ce jour, sur le bassin Seine Normandie, aucune saisine de la sorte n'a été référencée sur ces 5 dernières années.

Enfin, indirectement, il est possible que des décisions dans le domaine de l'eau (par exemple IOTA, ICPE) puissent être contestées. Dans le cadre de ces procédures, l'incompatibilité du SAGE avec le SDAGE pourrait être soulevé pour appuyer l'argumentaire d'une des parties impliquées. Il appartiendra au juge de statuer sur la base des arguments avancés. Il appartiendra à tous collectivement d'exécuter la décision souveraine du juge.

Sans préjuger de futures décisions de la juridiction administrative, à ce jour, et à notre connaissance, il n'y a pas de jugements fondés sur l'incompatibilité SAGE-SDAGE recensés sur le bassin Seine Normandie.

Compatibilité du SAGE avec le SDAGE – aspects techniques

Pour se prémunir d'un risque sur le grief d'un défaut de compatibilité, des précautions peuvent être prises pour le réduire au minimum.

En premier lieu, et d'autant plus durant l'élaboration ou la révision, les services de l'État participent à la CLE et peuvent apporter des éléments techniques sur la compatibilité et son appréciation. L'avis du comité de bassin durant les consultations des procédures d'élaboration ou de révision permet aussi de lister les points forts ou faibles du SAGE.

Quel que soit l'état d'avancement du SAGE, et en particulier lorsqu'il est mis en œuvre, la CLE peut aussi utiliser à tout moment, une grille de lecture établie dans le cadre du guide SAGE-SDAGE (agence de l'eau - DRIEAT) et accessible ici². Cette grille permet un examen détaillé de la prise en compte des différentes thématiques liées à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Elle permet de comparer le contenu du SAGE avec les objectifs fixés dans les dispositions du SDAGE et les moyens qu'ils proposent, en particulier ceux qui pourraient être qualifiés de moins ambitieux ou d'absents.

Cette ambition moindre sur un thème particulier n'est pas **nécessairement** de nature à emporter un défaut de compatibilité. Par exemple, l'enjeu sous-jacent peut ne pas être présent sur le territoire ou son traitement plus pertinent à une autre échelle que le territoire du SAGE (ex. gestion quantitative de la ressource et la question de la répartition éventuelle des volumes prélevables). Le SAGE pourra prévoir des dispositions d'ordre général et s'engager à mener des réflexions sur le sujet (engagement vers une gouvernance plus adaptée, portage d'étude au-delà de son périmètre ...).

Les justifications des écarts sont souvent très importantes pour permettre d'apprécier la compatibilité. Ainsi, si une CLE juge que le diagnostic de zones humides ne peut pas être fait avant l'approbation du SAGE, elle peut tout à fait justifier ce choix au regard de contraintes financières, humaines, ou de priorités thématiques sur le territoire. Il sera cependant attendu qu'elle s'engage à approfondir ce sujet ultérieurement (par exemple via une disposition à ce sujet).

²<https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/guides-de-mise-en-oeuvre-du-sdage-2022-2027-a4728.html>

Compatibilité du SAGE avec le SDAGE – opportunité de révision

L'appréciation de la compatibilité se fait sur la base du principe donné par la jurisprudence, à savoir une analyse globale, à l'échelle du territoire, une absence de contrariété aux objectifs du SDAGE, et la prise en compte de l'ensemble des prescriptions du SDAGE. Comme le SDAGE et le SAGE poursuivent le même objectif de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, il semble peu probable qu'une incompatibilité d'un SAGE récent avec le SDAGE existe.

En l'absence de révision du SAGE, il est possible que le nombre d'écarts avec le SDAGE augmente à chaque mise à jour du SDAGE (tous les 6 ans). C'est pourquoi la question de l'incompatibilité soulève la question de l'opportunité pour un SAGE « vieillissant » de se remettre à jour et donc de se réviser.

Pour rappel, la révision d'un SAGE, outre les aspects de compatibilité au SDAGE, peut aussi nécessiter une évolution du SAGE pour mieux répondre aux enjeux du territoire qui ont pu évoluer depuis son élaboration ou sa révision. De plus, il nécessite aussi d'adapter ses ambitions au contexte national : évolution du cadre législatif et réglementaire par exemple.

Ainsi pour un SAGE mis en œuvre, si des doutes existent sur la compatibilité SAGE - SDAGE, et que des besoins de mises à jour (réglementaire, enjeux locaux, études locales, etc.) sont identifiés, il sera sûrement opportun de mener une révision du SAGE.