

LIVRET

1



MAÎTRISE D'UN FLUIDE QUI IGNORE LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES ET FONCIÈRES

La gestion des eaux pluviales et de ruissellement est devenue un objet de législation et d'action publique au cours du XIX^e siècle, alors que différentes problématiques étaient portées à l'attention des pouvoirs publics : érosion des sols, notamment dans les territoires montagneux, problèmes de salubrité et de sécurité générés par l'excès d'eaux de ruissellement dans les villes, etc.

Elle a initialement été appréhendée au travers du prisme de la propriété foncière. En effet, en réponse aux litiges de voisinage alors récurrents, le code civil a instauré une servitude naturelle d'écoulement. Et, en milieu urbain, l'évacuation des eaux pluviales a d'abord été perçue comme une problématique de salubrité publique par les hygiénistes ; dès lors, elle fut liée à l'assainissement des eaux usées.

Aujourd'hui, face aux conséquences du changement climatique, il arrive que les solutions du passé se révèlent dépassées. En effet, s'évertuer à collecter toutes les eaux ruisselant en milieu urbain revient à faire face à des problèmes de débordement de réseau ou/et de pollution.

Alors qu'auparavant, elle était considérée comme une technique alternative, la gestion des eaux pluviales à la parcelle tend à devenir la norme.

Cette approche centrée sur l'infiltration génère de nombreuses externalités positives. **Elle participe à améliorer la résilience des territoires face aux sécheresses**, en contribuant à la reconstitution et à la préservation des stocks hydriques. En rendant plus visibles les écoulements et en valorisant la présence de l'eau dans la ville, **la gestion durable des eaux pluviales contribue à réduire le risque lié aux inondations et aux fortes chaleurs**. En favorisant le développement de la nature en ville, la gestion des eaux pluviales contribue à la restauration et à la préservation de la biodiversité, ce qui bénéficie *in fine* à la santé publique et à l'environnement.

Cependant mettre en œuvre une politique de gestion des eaux pluviales et de ruissellement durable peut s'avérer difficile d'un point de vue organisationnel. **Différentes compétences ainsi qu'un nombre variable d'acteurs doivent être mobilisés**, au-delà des seuls services techniques de gestion des eaux pluviales. Par

conséquent, la gestion de ces eaux pose un défi juridique et politique aux collectivités territoriales et leurs groupements.

Surtout, la gestion des eaux pluviales porte sur un objet difficile à appréhender. Bien que les notions d'eaux pluviales et d'eaux de ruissellement soient mentionnées dans la loi et la réglementation, **il n'existe aucune définition juridique permettant d'en saisir les contours**, ce qui atteste des défis posés au législateur par leurs propriétés physiques (A). Le fait que les eaux de ruissellement circulent d'un point à un autre a pour conséquence une **muabilité de leurs statuts juridiques et fonciers au fil de leur parcours à travers l'espace physique**. Cela n'est pas sans conséquence sur la lisibilité des limites des compétences et des responsabilités, notamment lorsque les interactions de ces eaux avec l'environnement et les biens des collectivités territoriales et leurs groupements génèrent des dommages (B).



A. QUELLES SONT LES DIFFÉRENCES ENTRE LES EAUX PLUVIALES ET LES EAUX DE RUISSELLEMENT ?

Il n'existe aucune définition juridique des « eaux pluviales » et des « eaux de ruissellement ». Les dispositions législatives qui encadrent le zonage d'assainissement pluvial établissent pourtant une distinction entre ces eaux¹. Cette distinction existe également dans le code de l'environnement². À défaut de disposer de définitions juridiques, il est pertinent de s'appuyer sur celles que l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) a proposées³. Remarquons que ces définitions ont été partagées et remployées à diverses reprises par la doctrine administrative⁴ ainsi que par d'autres acteurs publics.



DÉFINITIONS PROPOSÉES PAR L'IGEDD

Eaux pluviales : « Les eaux dites « pluviales » sont définies ici comme la partie de l'écoulement qui est « gérée » par des dispositifs dédiés (infiltration, stockage, collecte, transport, traitement éventuel) ; elles interagissent en permanence avec les eaux souterraines et les autres réseaux ».



Eaux de ruissellement : « Les eaux dites « de ruissellement » sont définies ici non pas à partir d'un processus physique d'écoulement sur une surface, mais comme la partie de l'écoulement qui n'est pas « gérée » par des dispositifs dédiés ».



Remarquons que les eaux qui s'infiltrant dans le sol peuvent en ressurgir et devenir, par la suite, des eaux de ruissellement, puis des eaux pluviales lorsqu'elles sont gérées.

L'IGEDD propose, avec ces définitions, une distinction entre des « eaux gérées » d'une part (qu'il s'agisse d'eaux infiltrées dans le sol ou collectées au moyen d'ouvrages) et, d'autre part, des « eaux en excès » (qui ne sont pas maîtrisées). Ces eaux circulent en surface et traversent, le cas échéant, des terrains privés et des emprises publiques, se chargeant au passage de diverses matières en suspension.

L'absence de maîtrise des eaux de ruissellement, ou la perte de maîtrise des eaux gérées (exemple : en cas de débordement des réseaux ou d'un bassin de rétention), n'est pas nécessairement problématique. Elle le devient lorsque des enjeux (habitations, activités économiques, milieux naturels), sont exposés à ces aléas car, dans ces situations de risque, les eaux en excès peuvent provoquer des dommages (pollutions, coulées de boues, inondations), parfois aggravés par les interactions des eaux de ruissellement avec les aménagements qu'elles rencontrent (sols artificialisés et/ou pollués, immeubles, etc.).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'emploi de la notion d'eaux de ruissellement dans le cadre de la présente publication désignera les eaux de pluie qui ne sont pas captées (ou ne l'ont pas encore été) par un ouvrage de gestion des eaux pluviales. Quant à la notion d'eaux pluviales, elle sera employée pour désigner les eaux de pluie qui ont été captées par un dispositif de collecte (fossé, canalisation, bassin de rétention), indépendamment de l'affectation de ces ouvrages à une personne privée ou publique.

¹ CGCT, art. L.2224-10, 3° et 4°

² C. envir, art. L.211-7, I, 4°

³ IGEDD, *Gestion des eaux pluviales : Dix ans pour relever le défi - Tome 1 : Synthèse du diagnostic et propositions*, 2017, p.15 ; Ces définitions ont été employées dans le cadre du plan national de gestion des eaux pluviales

⁴ Cerema, le Zonage pluvial, de son élaboration à sa publication, 2020

B. LE STATUT JURIDIQUE ET FONCIER MOUVANT DES ÉCOULEMENTS PLUVIAUX

Tant qu'elles s'écoulent, les eaux pluviales et de ruissellement peuvent changer de statut juridique. Ainsi, au fil de son parcours dans le cycle de l'eau, une goutte d'eau de pluie pourra successivement être régie par des règles de droit et des régimes de propriété différents, selon qu'elle ruisselle d'un point à un autre, qu'elle s'infiltre dans le sol ou en ressurgisse par la suite, ou qu'elle finisse par être collectée par un ouvrage ou par un milieu récepteur.

L'eau de pluie, tant qu'elle n'a pas touché le sol : comme une chose sans maître. Comme l'a rappelé le Conseil d'État, « l'eau pluviale, avant de toucher le sol, est res nullius (n'appartenant à personne, mais susceptible d'appropriation) »⁵.

Les eaux de ruissellement : susceptibles d'appropriation. Conformément à la loi, « tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds »⁶. Ainsi, le propriétaire du fonds sur lequel est tombée l'eau de pluie a le droit de la capter et peut tout à fait, s'il le souhaite, empêcher son écoulement dans

les propriétés voisines ou priver la rivière de ces eaux, nonobstant le principe du débit réservé.

Selon le Conseil d'État, s'agissant de cette eau qui « ruisselle d'une propriété à une autre ou « court », le droit de propriété ne peut plus appréhender un fluide qui ne fait que passer et prend, en étroite relation avec la propriété des lieux traversés, la forme atténuée d'un droit d'usage – relatif – ou d'une servitude de « passage » »⁷.

L'eau du sous-sol : une chose commune ou un bien privé ? L'eau, lorsqu'elle s'infiltre dans le sol puis le sous-sol, entre en la possession du propriétaire du fonds sous laquelle elle se situe, conformément au code civil qui dispose que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous »⁸. Ce droit de propriété est tempéré par la loi et la réglementation ; le propriétaire du fonds peut prélever l'eau souterraine au moyen d'un forage, sous réserve d'accomplir certaines formalités variant selon les quantités prélevées.



⁵ Conseil d'État, *L'eau et son droit*, 2010, p.302

⁶ C. civil, art. 641

⁷ Conseil d'État, *L'eau et son droit*, 2010, p.51

⁸ C. civil, art. 552

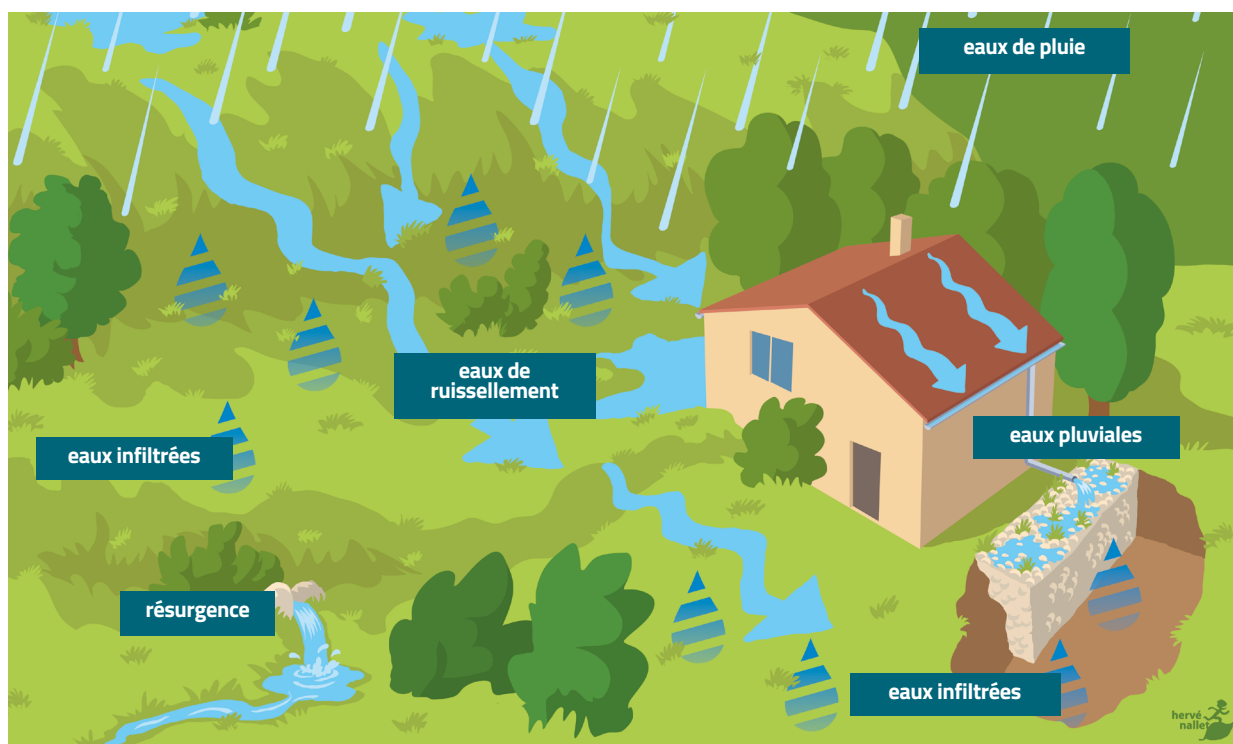


L'eau de source : une propriété limitée par les droits d'usages. À terme, l'eau de pluie qui s'est infiltrée dans le sol peut éventuellement ressurgir au niveau de la propriété sur laquelle elle est tombée ou au niveau d'une propriété tierce.

Elle peut aussi ressurgir du fait des travaux réalisés par le propriétaire du fonds. À ce propos, *«lorsque, par des sondages ou des travaux souterrains, un propriétaire fait surgir des eaux dans son fonds, les propriétaires des fonds inférieurs doivent les recevoir ; mais ils ont droit à une indemnité en cas de dommages résultant de leur écoulement»*⁹.

Enfin, conformément à la loi, *«l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. [...] Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous»*¹⁰. Cette disposition a une portée solennelle. Il n'en demeure pas moins que gérer les eaux de pluie revient potentiellement à contribuer à la préservation et la transmission de ce patrimoine commun qu'est l'eau aux générations futures, en facilitant l'infiltration de l'eau dans les sols et, donc, la recharge des nappes.

EAUX DE RUISSELLEMENT ET EAUX PLUVIALES, DE QUOI PARLE-T-ON ?





La gestion des eaux pluviales est une question aussi transversale que complexe. Pour cette raison, la FNCCR propose sept livrets en vue d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la mise en place, ou l'adaptation, de leur politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.

Livret 2 - Contours géographiques et fonciers de l'action publique

Du fait de la souplesse du cadre juridique de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, qui vise essentiellement des aires urbaines, la personne publique compétente peut décider, avec l'assentiment des communes et intercommunalités de son territoire, de mener une politique volontariste de gestion des écoulements. Il est possible de conduire cette politique tant dans les aires urbaines que dans les aires naturelles et rurales de l'intercommunalité. Il s'agit donc de **définir les contours et le niveau d'engagement de l'action publique en matière de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.**

Livret 3 - Définition du système de gestion des eaux pluviales

Cette politique doit répondre aux caractéristiques du territoire (topographiques, infrastructurelles, socioéconomiques), à ses enjeux (aléas, érosion des sols, pollutions, cadre de vie) et aux attentes des citoyens. Elle est un préalable à l'**identification des composantes du système de gestion des eaux pluviales**, sur la base des équipements existants, de leurs fonctionnalités et des orientations retenues.

Livret 4 - Articulation avec les politiques du cycle de l'eau et de l'aménagement

La personne publique en charge de la gestion des eaux pluviales (urbaines ou à l'échelle du territoire) ne peut définir unilatéralement son champ d'actions et ce qui relève de sa responsabilité, au risque d'entretenir un flou juridique et organisationnel. Gérer les eaux pluviales nécessite de **comprendre l'articulation de cette politique avec les autres politiques liées aux cycles de l'eau et à l'aménagement du territoire.**

Livret 5 - Identification des responsabilités juridiques

En tant que gestionnaire des eaux pluviales d'un territoire, établir son périmètre de compétence et définir son système de gestion des eaux pluviales, c'est **connaître son champ de responsabilités**. D'éventuelles actions pourraient ainsi être mises en œuvre pour limiter les chances que la responsabilité d'une personne publique soit engagée à raison des dommages que leurs ouvrages pourraient générer ou aggraver lorsque surviennent d'importantes précipitations. Parfois, de telles situations s'avéreront néanmoins inévitables, d'autant plus que le changement climatique conduira à en augmenter la fréquence.

Livret 6 - Connaissance des règles et outils financiers

Établir un périmètre de compétence clair permettra également de connaître avec davantage de précision les moyens à mobiliser pour financer **la politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement**, à quel titre, sur quelle durée et avec quels partenaires.

Livret 7 - Engagement dans des démarches de coopération territoriale

Les instruments juridiques, organisationnels et financiers à mettre en œuvre, définis en concertation avec les parties prenantes à l'action publique, seront plus facilement partagés et donc acceptés. **Associer les acteurs du territoire à la politique de gestion des écoulements pluviaux** facilitera la mise en œuvre d'une politique efficace de gestion des écoulements.



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation et à l'amélioration continue des services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets). Organisme représentatif, elle rassemble plus de 850 collectivités regroupant 61 millions d'habitants en France continentale mais également dans les zones non-interconnectées et les territoires ultramarins.

Novembre 2025 | Tous droits réservés | Photos : © FNCCR, A. Allion, AdobeStock, Pixels, Pixabay, Unsplash. Illustrations : Hervé Nallet.

Ouvrage réalisé par le département cycle de l'eau de la FNCCR

Auteur : Pierre KOLDITZ

Co-rédacteurs : Sandrine POTIER, Régis TAISNE

Relectrices : Mélissa BELLIER, Nathalie ROSSEL, Pauline LALUQUE, Jessica JEAN

Graphiste : Irène Chanrion



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS



FNCCR

20 bd Latour-Maubourg
75007 Paris

www.fnccr.asso.fr

EN SAVOIR PLUS

fnccr@fnccr.asso.fr

01 40 62 16 40