

LIVRET

2



CONTOURS GÉOGRAPHIQUES ET FONCIERS DE L'ACTION PUBLIQUE

A. DÉFINIR UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION GÉOGRAPHIQUE AUSSI COHÉRENT QUE PERTINENT

En raison de leur mobilité dans l'espace et de leurs interactions avec l'environnement, les **eaux pluviales** posent un certain nombre de questions juridiques, politiques et opérationnelles. Identifier les personnes ayant la faculté, voire l'obligation, d'intervenir pour les maîtriser et prévenir les dommages qu'elles pourraient provoquer n'est pas toujours simple.

Anticiper les conséquences des actions mises en œuvre (ou de l'absence de leur mise en œuvre) ne l'est pas davantage.

Cette anticipation est néanmoins nécessaire, car les ouvrages et les travaux publics peuvent, lorsqu'ils sont à l'origine de dommages, engager la responsabilité de la personne publique ou privée qui

en a assuré la maîtrise d'ouvrage ou qui, le cas échéant, les a autorisés.

La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent pourra se demander s'il convient d'élargir ou non le périmètre d'intervention du service de gestion des eaux pluviales au-delà des aires urbaines (A).

L'autorité compétente pourra également s'interroger sur la pertinence, pour gérer efficacement les eaux pluviales et de ruissellement qui s'écoulent dans son périmètre, de restreindre ses interventions au domaine public ou, au contraire, d'intervenir sur les propriétés privées lorsque les circonstances s'y prêtent (B).

Les communes ou les groupements de collectivités territoriales compétents ont l'obligation de mettre en place **un service public de gestion des eaux pluviales** dans

La gestion des eaux pluviales et de ruissellement des aires non-urbaines demeure quant à elle une mission facultative qu'il est des collectivités et leurs groupements on l'obligation, de mettre en œuvre (2). Quel que soit le périmètre retenu pour mettre en œuvre la politique de gestion des eaux pluviales, le **zonage pluvial** constitue l'outil sur lequel le service pourra prendre appui pour organiser et planifier sa politique de manière cohérente au regard de la topographie et des enjeux du territoire (3).

1. Gestion des eaux pluviales dans les aires urbaines

La compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » (GEPU) est un service public administratif consistant, pour la commune ou le groupement de collectivités territoriales qui l'exerce, à assurer la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des ouvrages publics affectés à « la collecte, au transport,

au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines »¹. Ces « aires urbaines » correspondent aux « zones identifiées par les documents d'urbanisme comme « urbanisées et à urbaniser » »².

IDENTIFIER LES AIRES URBAINES EN L'ABSENCE DE DOCUMENT D'URBANISME

Selon le Géoportail de l'urbanisme, au 1^{er} novembre 2024, 7 854 communes (19,87% des 35 011 communes de France) ne disposaient pas d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document équivalent. À défaut de pouvoir s'appuyer sur un tel document pour identifier les aires urbaines d'une commune, les services en charge de la gestion des eaux pluviales n'ont pas d'autres options que de se livrer à une appréciation de la situation pour

chaque secteur dont le caractère urbain, rural ou naturel n'est pas tranché. Par exemple, il peut s'agir de tenir compte du nombre et de la densité des constructions d'un secteur³. Il peut également être question de prendre en considération la géographie des lieux, l'existence d'une desserte par des voies d'accès, ou encore le degré de proximité des constructions existantes situées dans les parties déjà urbanisées de la commune⁴.

Dans les aires urbaines, il appartient au service public de GEPU d'assurer « la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension [des] installations et ouvrages [publics de gestion des eaux pluviales] ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics ».

Le service public de GEPU a également pour fonction d'assurer « le **contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines** et du respect des prescriptions fixées en application du dernier

alinéa de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique et par le zonage défini aux 3^o et 4^o de l'article L. 2224-10 du [CGCT] ainsi que par les règlements en vigueur. Les modalités d'exécution de ce contrôle sont précisées par délibération »⁵. Afin de réaliser cette mission de contrôle, les agents du service disposent d'un droit d'accès aux parcelles⁶, sachant que les orientations nationales en matière de gestion des eaux pluviales encouragent la gestion des eaux de pluie directement sur les parcelles privées plutôt que le raccordement au réseau public.

¹ CGCT, art. L.2226-1

² CE, 2^{ème}-7^{ème} ch. réunies, 11 fév. 2022, n° 449831

³ CE, 6^{ème}-1^{ère} ch. réunies, 29 mars 2017, n° 393730

⁴ CAA Bordeaux, 1^{ère} ch., 1^{er} mars 2018, n° 17BX02344

⁵ CGCT, art. L.2226-1

⁶ CSP, art. L.1331-11

Attention : ce droit d'accès aux propriétés privées est limité et n'équivaut pas à une autorisation de réaliser des travaux en domaine privé. Pour cela, il est nécessaire d'obtenir une déclaration d'intérêt général (DIG)⁷, assortie d'une autorisation formelle du propriétaire, d'une autorisation préfectorale d'occupation temporaire ou d'une servitude d'utilité publique.

En vertu des principes de **spécialité (fonctionnelle⁸ et territoriale⁹)** et d'**exclusivité**¹⁰ des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, seule la commune ou le groupement de collectivités compétent en matière de GEPU est habilité à exercer cette mission dans les aires urbaines. Ainsi, une commune qui a transféré la GEPU à un EPCI à fiscalité propre¹¹ ou un syndicat ne peut plus intervenir dans le champ de cette compétence.

Il y a néanmoins de nombreux outils qui permettent de s'accommoder de ces principes. Par exemple, les communautés de communes et d'agglomération compétentes en matière de GEPU ont la possibilité de déléguer cette compétence à une commune, qui l'exercera au nom et pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre¹². Par ailleurs, le principe d'exclusivité n'interdit pas les coopérations entre personnes publiques s'agissant, par exemple, de la réalisation d'ouvrages multifonctionnels ou de la mise en commun de services¹³.

Le caractère obligatoire du service public de GEPU n'implique pas nécessairement qu'un service (au sens organisationnel) ou qu'une direction soit identifié dans l'organigramme de la commune ou du groupement de collectivités compétent. Des moyens et du personnel d'autres services, voire d'autres personnes morales de droit public, peuvent être affectés à la gestion et à l'entretien du patrimoine.

Évidemment, d'un point de vue organisationnel, le périmètre de la compétence, le nombre de personnes concernées par le service et le niveau d'engagement de la personne publique compétente varient d'une collectivité à une autre. On constate que les collectivités et leurs groupements font souvent le choix de rattacher la gestion des eaux pluviales à une direction du cycle de l'eau, de l'aménagement ou de l'environnement.

UN SERVICE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES S'IMPOSE-T-IL MÊME DANS DES TERRITOIRES SANS RÉELS ENJEUX ?

L'institution du service public de gestion des eaux pluviales urbaines n'impose pas pour autant aux communes et groupements de collectivités compétents « la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire »¹⁴, ni la création d'autres équipements de gestion des eaux pluviales. La création de ces ouvrages publics, du moins dans des zones sans enjeux, est une faculté, et non une obligation.



RÉCAPITULATIF

- Dans les aires urbaines, un service public de gestion des eaux pluviales urbaines est institué.
- La compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » habilite la commune ou le groupement de collectivités à réaliser, gérer et entretenir les ouvrages publics de gestion des eaux pluviales dans les aires urbaines.
- La souplesse du cadre juridique de la gestion des eaux pluviales permet aux communes et aux groupements de collectivités territoriales d'organiser librement ce service.



⁷ C. envir., art. L.211-7

⁸ CE, 1ère-4ème ss-sect. réunies, 18 déc. 1991, n° 118877

⁹ CE, 6ème-2ème ss-sect. réunies, 25 mai 1994, n° 106876

¹⁰ CE, ass. 16 oct. 1970, n° 71536

¹¹ Obligatoire pour les communautés d'agglomération et urbaines ainsi que les métropoles, facultative pour les communautés de communes

¹² CGCT, art. L.5214-16, I ; CGCT, art. L.5216-5, I

¹³ Ces mécanismes de coopération locale sont présentés dans la première partie du livret 7 : Coopération territoriale

¹⁴ CE, 2ème-7ème ch. réunies, 11 fév. 2022, n° 449831

2. Gestion des eaux pluviales et maîtrise des eaux de ruissellement en dehors des aires urbaines

Il n'existe pas de service public de gestion des eaux pluviales rurales, ni de service public dédié à la maîtrise des eaux de ruissellement.

La loi permet néanmoins aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'« *entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence [...] visant [...] la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement* »¹⁵.

La faculté est donc donnée aux personnes morales de droit public précitées d'entreprendre des études ainsi que des travaux ponctuels et localisés dans les aires rurales et naturelles. En vertu du **principe de spécialité** et par précaution juridique, il est recommandé que les EPCI et les syndicats mixtes qui souhaitent mettre en œuvre cette mission précisent dans leurs statuts qu'ils en ont la faculté.

En s'appuyant sur la disposition législative précitée, en vertu du principe d'exclusivité, il convient de rédiger les statuts de façon à ne pas priver d'autres personnes morales de droit public de leur capacité d'actions. Les notions d'intérêt intercommunal ou une mise en avant de la finalité des actions menées limiterait ce risque juridique. Les collectivités territoriales et leurs groupements sont en mesure

également de réaliser des travaux dans des propriétés privées. Dans ce cas, la loi requiert que l'intérêt général des travaux soit reconnu par arrêté préfectoral, au terme d'une procédure initiée par le maître d'ouvrage public et comportant dans la plupart des cas, une enquête publique. Au terme de la procédure, le préfet arrête **une déclaration d'intérêt général** (DIG)¹⁶. Dans ce cadre là, il est également possible d'intervenir sur des canaux et fossés privés, ou du moins situés en terrain privé¹⁷.

Une lecture combinée de l'article L.211-7 du code de l'environnement et des dispositions relatives à la compétence GEPU permet de considérer que, dans les aires urbaines, les zones rurales ou naturelles, le service de GEPU peut réaliser et financer des études et travaux sur des terrains privés, sous réserve de la commune ou de l'EPCI-FP compétent, celui-ci peut mettre en œuvre des actions dans le cadre d'une DIG.

Du point de vue de la GEPU, la mise en œuvre d'actions de « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement » au niveau des zones rurales ou naturelles peut également s'avérer pertinent lorsque les eaux de ruissellement circulent des aires urbaines aux aires non-urbaines et inversement.

L'INTERVENTION D'UN GROUPEMENT DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE « MAÎTRISE DES EAUX PLUVIALES ET DE RUISSÈLEMENT » NÉCESSITE-T-ELLE UN TRANSFERT DE COMPÉTENCE ?

Certains groupements de collectivités ont pris le parti d'assimiler la mission « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement » à une compétence qu'ils n'exercent que sur les territoires des communes ou EPCI qui le leur ont préalablement transféré.

Pourtant, la loi habilite les groupements de collectivités territoriales à mettre en œuvre cette mission. Par précaution juridique, comme indiqué précédemment, il est

néanmoins recommandé d'inscrire cette mission dans les statuts de l'EPCI ou du syndicat mixte qui entend s'en saisir en évitant de reprendre tel quel l'intitulé de la mission. Cette mission étant partagée, les communes conservent la capacité à agir quand les actions à réaliser sont d'intérêt communal. Il en est de même pour les EPCI lorsque les actions sont d'intérêt communautaire ou métropolitain.



RÉCAPITULATIF

- Conformément à la loi, les collectivités territoriales et leurs groupements ont la faculté de réaliser des études et travaux en vue de maîtriser les eaux pluviales et de ruissellement dans les aires rurales et naturelles.
- La mission « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement » permet la réalisation de travaux publics en terrain privé, sous réserve de bénéficier d'une Déclaration d'intérêt général.



3. Clarifier le périmètre d'intervention et la politique de gestion des eaux pluviales au moyen du zonage pluvial

De nombreuses compétences et missions exercées par les collectivités territoriales et leurs groupements ont un impact plus ou moins conséquent sur la manière dont sont gérées localement les eaux pluviales et de ruissellement (et peuvent également impacter ces écoulements ou leur gestion).

En effet, comme l'a énoncé la Direction générale des collectivités locales (DGCL), « les missions relevant du service public de gestion des eaux pluviales urbaines sont consubstantiellement liées :

- à l'exercice d'autres compétences, en particulier en matière d'assainissement, de voirie et d'urbanisme ;
- à l'obligation pour les communes ou leurs EPCI d'établir un zonage de gestion des eaux pluviales et de ruissellement, en application des 3° et 4° de l'article L.2224-10 CGCT (en réalité plus large que le service public de gestion des eaux pluviales urbaines) »¹⁸.

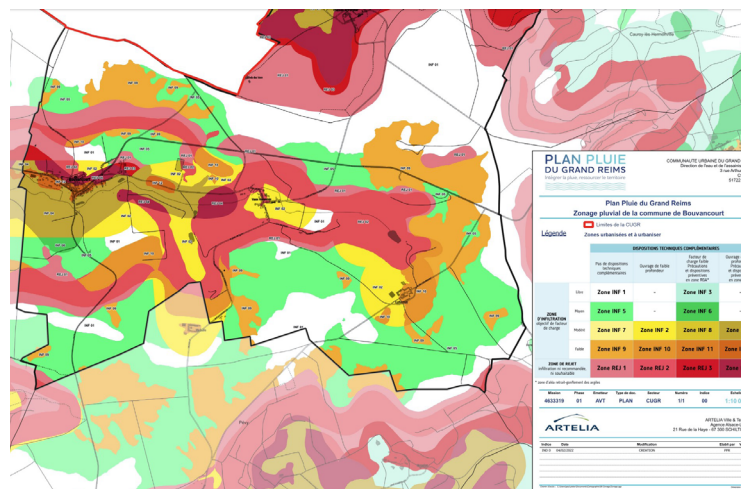
Une mise en cohérence des actions et des aménagements réalisés sur le territoire est donc nécessaire. L'instrument le plus pertinent pour identifier ces actions et aménagements est le **zonage pluvial**. Cette démarche permettra à terme d'en assurer la cohérence.

Ainsi, conformément à la loi, « les communes ou leurs établissements publics de coopération délimitent, après enquête publique [...] » :

- « les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement » ;
- « les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement »¹⁹.

L'élaboration de ce zonage²⁰ est donc une obligation légale. Néanmoins, il n'existe aucune échéance pour élaborer ce zonage, ni aucune sanction en cas de non-élaboration. Cela étant, les agences de l'eau ont la possibilité de conditionner leurs aides à l'existence d'un tel zonage. En outre, certains plans de prévention des risques naturels (PPRN) imposent aux collectivités territoriales ou/et à leurs groupements de procéder à la réalisation d'un zonage pluvial dans un délai particulier²¹.

EXTRAIT DU ZONAGE PLUVIAL DE LA COMMUNE DE BOUVANCOURT (51)



¹⁵ C. envir., art. L.211-7, I, 4°

¹⁶ Cadre juridique de la DIG : C. rural, art. L.151-36 à 40 ; R.151-31 à 37

¹⁷ C. rural, art. L.151-36, 3°

¹⁸ Note DGCL, 7 nov. 2016, relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau NOR : DEVL1623437N

¹⁹ CGCT, art. L.2224-10, 3° et 4°

²⁰ CEREMA, Zonage pluvial : de son élaboration à sa mise en œuvre, 2020, 156 p.

²¹ En effet, conformément à la loi, « ces plans ont pour objet, en tant que de besoin [...] de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers » (C. envir., art. L.562-1, III).

Par ailleurs, cet instrument n'est pas exclusivement rattaché à la compétence GEPU puisqu'il ne se limite pas aux aires urbaines ; il recouvre également les zones naturelles et rurales.

L'intégration du zonage pluvial dans le règlement du PLU est recommandée, car **elle permettra d'en garantir l'opposabilité vis-à-vis des demandes des autorisations d'urbanisme**²².

Une des actions du plan national d'actions pour une gestion durable des eaux pluviales vise à généraliser le déploiement, par les communes ou les groupements de collectivités territoriales, des zonages pluviaux.

Remarquons enfin qu'un préalable à l'élaboration du zonage peut être de réaliser **un schéma directeur de gestion des eaux pluviales**.

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



SCHÉMA DIRECTEUR DE GESTION DES EAUX PLUVIALES

L'élaboration d'un **schéma directeur de gestion des eaux pluviales** n'est prévue par aucun texte législatif ou réglementaire, à l'inverse du zonage pluvial. Par conséquent, les collectivités et leurs groupements n'ont pas obligation d'établir un tel document.

En revanche, au même titre que pour l'assainissement des eaux usées, ce document est utile pour établir une stratégie de gestion. En effet, le schéma a vocation à être prospectif, à dresser un état des lieux de ce qui existe et à identifier les dépenses d'investissement et de fonctionnement qu'il sera nécessaire d'envisager à court ou moyen terme, en vue de limiter l'imperméabilisation des sols ainsi que pour mieux maîtriser les eaux de ruissellement.



RÉCAPITULATIF

- Le zonage pluvial permet d'identifier et définir les actions à mettre en œuvre par les acteurs publics et privés s'agissant de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement.
- Le zonage doit être annexé au PLU(). Cependant, pour s'assurer qu'il soit opposable aux aménageurs et aux constructeurs, il est recommandé d'en intégrer les prescriptions dans le(s) règlement(s) du (des) PLU(i).
- L'élaboration d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales et de ruissellement peut être un préalable à l'élaboration d'un zonage pluvial.

²² FNCCR, « Urbanisme : Comment garantir l'opposabilité du zonage pluvial ? », 24 janv. 2024

²³ CE, 6^{ème}-2^{ème} ss-sect. réunies, 21 juin 1993, *Commune de Chauriat*, n° 118491



B. COMPRENDRE QUELLES SONT LES ACTIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET LESQUELLES NE SERVENT QUE DES INTÉRÊTS PARTICULIERS

Les personnes publiques interviennent toujours au nom d'un intérêt public local. Il ne leur appartient pas de financer et de réaliser des actions, des travaux ou des équipements qui ne satisfont que des intérêts privés.

En l'occurrence, des actions et travaux qui ne bénéficient qu'à une propriété ou à un ensemble foncier (copropriété, lotissement) sont en principe d'intérêt privé. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État²³, ils ne devraient être financés que par les intéressés (bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme dans le cadre de travaux de construction ; propriétaire s'agissant d'immeubles existants ; syndicat de copropriété et

association syndicale des colotis s'agissant d'ensembles immobiliers existants).

Néanmoins, le service de GEPU ne devrait pas se désintéresser systématiquement des travaux de construction et d'aménagement réalisés par des tiers, au regard des impacts environnementaux potentiels de ces projets. Même si certains d'entre eux relèvent des prérogatives d'autres services voire d'autres personnes publiques, il existe des leviers permettant d'orienter les actions des citoyens et des maîtres d'ouvrages privés (PLU, PPRN, campagnes de sensibilisation, etc.)



L'acte d'aménagement n'est pas seulement le fait de la puissance publique, mais également celui de tous les citoyens et de toutes les maîtrises d'ouvrage privées.

Donc même en étant très vertueux et exemplaire sur notre périmètre en tant que collectivité, cela ne suffit pas. Chacun doit contribuer aux changements de pratique pour adapter notre territoire au changement climatique »

Karine FLEURY,

Directrice générale adjointe en charge de l'ingénierie
et des services urbains de Rennes Métropole –

38^e Congrès de la FNCCR, Rennes, 2022

1. Des écoulements en propriétés privées encadrés par des servitudes

Les eaux qui ruissellent d'une propriété à une autre sont régies par **une servitude naturelle d'écoulement** (a). Quant aux eaux de pluie qui tombent des toits des bâtiments avant de toucher le sol, elles sont encadrées par **une servitude d'égout des toits** (b).

Il n'appartient pas aux collectivités de s'immiscer dans les relations de voisinage. Néanmoins, il est essentiel de

connaître ces servitudes, ne serait-ce que parce que les collectivités et leurs groupements eux-mêmes peuvent y être soumis en tant que propriétaires fonciers, et parce que, dans certaines circonstances, des interventions en terrain privé peuvent être d'intérêt général ou s'avérer nécessaires pour préserver la sécurité ou la salubrité publique.

DES SERVITUDES ÉGALEMENT IMPOSÉES AUX PROPRIÉTÉS FONCIÈRES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics disposant d'un domaine privé sont soumis aux règles qui s'appliquent aux autres propriétaires fonciers.

Cela signifie que leurs terrains sont assujettis à la servitude naturelle d'écoulement des eaux et que leurs immeubles sont assujettis à la servitude

d'égout de toit. Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, en tant que propriétaires fonciers, être rendus responsables de troubles anormaux du voisinage. Ainsi, la responsabilité civile d'une commune a été engagée à cause des troubles anormaux de voisinage résultant du débordement d'un lac appartenant au domaine privé communal²⁴.

► a. La servitude naturelle d'écoulement

La **servitude naturelle d'écoulement** est la réponse apportée par le code civil à la nécessité de garantir l'écoulement des eaux de l'amont à l'aval d'un bassin versant, tout en réservant les usages, les intérêts et les droits des propriétaires fonciers.

Typiquement, une servitude grève un **fonds servant** au bénéfice d'un **fonds dominant**. Dans le cadre de la servitude naturelle d'écoulement, le fonds servant est qualifié de **fonds inférieur** (aval) et le fonds dominant de **fonds supérieur** (amont). Cette terminologie altimétrique fait de la servitude naturelle d'écoulement une traduction juridique du bassin versant.

Cette servitude établit que « *les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué* »²⁵. Tant que la configuration naturelle des lieux n'a pas été altérée par la « main de l'homme », le propriétaire du fonds supérieur n'a pas de compte à rendre aux propriétaires des fonds inférieurs.

Dans ces circonstances, le propriétaire du fonds inférieur a l'obligation de laisser les eaux de ruissellement s'écouler sur son terrain. En effet, il « *ne peut point élever de*

digue qui empêche cet écoulement ». Si le propriétaire du fonds inférieur choisit malgré tout d'édifier un ouvrage pour prémunir son terrain des eaux de ruissellement, le juge civil pourrait lui enjoindre de procéder à la démolition de l'ouvrage²⁶.

En contrepartie, le « *propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur* ». Plus précisément, « *si l'usage de ces eaux ou la direction qui leur est donnée aggrave la servitude naturelle d'écoulement [...], une indemnité est due au propriétaire du fonds inférieur* »²⁷. Le propriétaire du fonds supérieur, s'il souhaite conserver le bénéfice de cette servitude et ne pas avoir à verser d'indemnité au propriétaire du fonds inférieur, ne doit accomplir aucun travaux, aménagement ou autre action susceptible d'aggraver la servitude.

A priori, le simple fait de modifier le régime d'écoulement ne correspond pas systématiquement à une aggravation de la servitude, dès lors qu'aucune quantité d'eau supplémentaire n'est déversée sur le fonds inférieur ou qu'il y a tout simplement absence de préjudice. Chaque situation appelle une appréciation concrète, visant à déterminer, notamment, si la configuration naturelle des lieux a été altérée du fait de l'homme.

ÉCOULEMENT DES EAUX AVANT L'AMÉNAGEMENT



Attention : les ouvrages et aménagements, puisqu'ils sont du fait de l'homme et dès lors qu'ils modifient la configuration naturelle des lieux, ne bénéficient pas de la servitude naturelle d'écoulement²⁸. Il en va ainsi, par exemple, des caniveaux²⁹.

²⁴ CA Pau, 19 janvier 2021, n° 18/00104

²⁵ C. civil, art. 640

²⁶ CA Nîmes, 12 janv. 2023, n° 21/01407

²⁷ C. civil, art. 641

²⁸ CE, 3ème-5ème ss sect. réunies, 9 juillet 1975, n° 93696

²⁹ TA Lyon, 6 déc. 2022, n° 2008895

APRÈS AMÉNAGEMENT, AGGRAVATION DE L'ÉCOULEMENT



AGGRAVATIONS DU FAIT DE L'HOMME

Typiquement, il y a aggravation de la servitude naturelle d'écoulement lorsque les propriétaires du fonds dominant, « par leurs travaux, [ont] soit **créé une pente d'écoulement des eaux vers [le fonds inférieur], soit aggravé la pente naturelle préexistante** »³⁰.

Voici quelques exemples concrets d'aggravations de la servitude naturelle d'écoulement « du fait de l'homme » :

- Le propriétaire du fonds dominant a **busé un fossé**, ce qui a eu pour effet de concentrer l'écoulement des eaux vers le fonds inférieur sans qu'elles puissent s'infiltrer dans le sol³¹.
- Le propriétaire du fonds dominant a **aménagé une terrasse**, ce qui a eu pour effet de concentrer les écoulements sur une propriété voisine : « La construction de la terrasse [...] a imperméabilisé une large partie de [la] parcelle, de sorte que les eaux pluviales ne pouvant plus s'infiltrer naturellement dans le sol entourant [la] maison, elles ruissellent sur le béton de la terrasse et leur évacuation est concentrée en un point qui se situe contre le mur pignon des [propriétaires du fonds inférieur]. [Le propriétaire du fonds dominant] a donc dirigé artificiellement vers ses voisins l'écoulement des eaux pluviales tombant sur une partie de son terrain, aggravant ainsi la servitude d'écoulement supportée par les [propriétaires du fonds inférieur], ce qui engage sa responsabilité »³².

- **Des barbacanes ont été mises en place par le propriétaire du fonds dominant**³³ « [L]'objet [des barbacanes] est de permettre l'écoulement des eaux afin de les évacuer, et, ainsi, de limiter la pression qu'elles exercent sur le mur ; Du fait même de cette fonction, il ne peut être déduit de la seule présence de ces évacuations une aggravation de l'écoulement, s'agissant au contraire d'une simple canalisation du cours de l'eau ainsi guidée, non de la création d'une quantité d'eau supplémentaire par rapport à la quantité d'eau antérieurement déversée ; L'expert n'a d'ailleurs pas inféré de ces barbacanes l'aggravation de l'écoulement, mais l'aggravation de la vitesse de l'écoulement du fait de la concentration du flux d'eau à travers elles »³⁴.

On considère qu'il y a également une aggravation du fait de l'homme lorsque la qualité des eaux est modifiée et qu'un préjudice en résulte. Par exemple, citant la jurisprudence civile³⁵, selon laquelle ces eaux naturelles peuvent transporter les « matières qu'elles ont rencontrées et entraînent avec elles, alors du moins que l'intervention de l'homme y est étrangère »³⁶, le Conseil d'État précise que cela « englobe les eaux de ruissellement »³⁷. Le Conseil d'État a ainsi observé que, « tant que le degré d'altération de l'eau reste acceptable pour le voisinage », il n'y a pas d'aggravation de la servitude³⁸. En revanche, il y a aggravation de la servitude lorsque les eaux de ruissellement ont été, par exemple, « polluées par les eaux souillées rejetées par [une] porcherie »³⁹, dans la mesure où le préjudice pour le voisinage.

³⁰ CA Amiens, 28 févr. 2023, n° 22/03393

³¹ CA Grenoble, 5 oct. 2021, n° 15/03243

³² CA Nancy, 19 janv. 2023, n° 22/00228

³³ « Ouverture verticale étroite ménagée dans la maçonnerie d'un ouvrage d'art pour faciliter l'écoulement des eaux d'infiltration », Larousse

³⁴ CA Aix-en-Provence, 23 mars 2023, n° 19/15617

³⁵ T. civil Cholet, 3 avril 1957

³⁶ Conseil d'État, L'eau et son droit, 2010, p.320

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Cass., civil, 18 juill. 1995, n° 93-19.149

QUEL EST LE RÔLE DU SERVICE VIS-À-VIS DES PROPRIÉTÉS PRIVÉES OU EN CAS DE LITIGES ENTRE PARTICULIERS ?

Le service public GEPU ne doit pas s'immiscer dans des litiges entre particuliers, ni mettre en œuvre des aménagements qui devraient normalement être à la charge des particuliers. En effet, le Conseil d'État a confirmé qu'il ne saurait être reproché à la commune (ou au groupement de collectivités compétent en matière de GEPU) « *de ne pas avoir mis en place un dispositif à même de traiter l'augmentation des ruissellements consécutive à [des] travaux privés* »⁴⁰. En général, la servitude naturelle d'écoulement et, en cas de contentieux, le juge judiciaire, suffisent à encadrer les conflits entre propriétaires fonciers.

Dans ces circonstances, sauf si la situation risque de porter atteinte à la sécurité ou la salubrité publique, le maire n'est pas non plus tenu d'agir, car les servitudes d'écoulement « *concernent uniquement les rapports entre propriétaires* »⁴¹ et par conséquent, elles « *ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre d'une décision d'un maire refusant de faire usage de ses pouvoirs de police* »⁴².



RÉCAPITULATIF

- En domaine privé, les écoulements pluviaux et de ruissellement sont encadrés par une servitude naturelle d'écoulement.
- Cette servitude impose au propriétaire du fonds servant de laisser s'écouler sur son terrain les eaux de ruissellement provenant du fonds supérieur. En retour, le propriétaire du fonds supérieur ne doit rien faire qui aggrave la servitude, sous peine de devoir indemniser le propriétaire du fonds inférieur.

► b. La servitude d'égout des toits

L'eau de pluie qui tombe sur les toits des immeubles est régie par une servitude dite d'égout des toits, laquelle interdit aux propriétaires de concevoir leurs toits de manière à ce qu'ils déversent les eaux de pluie directement sur le terrain de leur voisin. Par conséquent, l'eau de pluie s'écoulant du toit d'un immeuble ne doit être déversée que sur le terrain d'assiette de l'immeuble ou directement sur la voie publique⁴³.

En cas de non-respect de la servitude d'égout des toits, le juge civil, s'il est saisi par le propriétaire impacté, pourrait enjoindre le propriétaire de l'immeuble à réaliser des travaux (exemples : pose de gouttières, créations de barbacanes)⁴⁴.

À titre d'exemple, il a pu être considéré que l'inondation d'une cave par des eaux de ruissellement n'était pas constitutive d'une atteinte à la sécurité publique suffisamment grave pour justifier que le maire prenne des mesures au titre de son pouvoir de police générale⁴⁵.

Quant à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, elle prendra soin de vérifier que les projets d'urbanisme ne risquent pas de générer d'atteintes à l'ordre public et, le cas échéant, elle imposera au porteur de projet les prescriptions nécessaires pour prévenir ces atteintes.

Enfin, une personne publique doit prendre garde à ce que les aménagements qu'elle a réalisés ne concourent pas à l'aggravation des servitudes naturelles d'écoulement. Dans ces circonstances, sa responsabilité civile pourrait effectivement être recherchée par un propriétaire lésé⁴⁶.

Par ailleurs, « *les eaux pluviales provenant du toit d'un immeuble, une fois tombées sur le terrain du propriétaire, doivent pouvoir s'écouler dans les conditions posées par la servitude naturelle d'écoulement* »⁴⁷.

2. Des acteurs publics en charge des missions et travaux d'intérêt général

En domaine privé, la loi encadre les écoulements pluviaux et de ruissellement. Et, de manière générale, « *aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de recueillir l'ensemble des eaux de pluie transitant sur leur territoire* »⁴⁸. Par conséquent, aucune commune ou groupement de collectivités territoriales n'est tenu de réaliser des ouvrages de collecte des eaux pluviales dans les secteurs où de tels ouvrages sont absents⁴⁹.

Pourtant, il existe des circonstances où, lorsqu'aucune action n'est engagée pour maîtriser les eaux de pluie, ou que les moyens mis en œuvre pour les gérer sont insuffisants ou inadaptés, leur ruissellement pourrait impacter négativement des personnes, des activités et des biens, quand bien même la servitude naturelle d'écoulement serait respectée. Ainsi, une politique de gestion des eaux pluviales trop passive pourrait être problématique d'un point de vue politique sinon juridique.

Par conséquent, l'intérêt général peut motiver la réalisation d'études et de travaux de gestion des eaux pluviales et de ruissellement en domaine privé par les collectivités territoriales et leurs groupements (sous réserve d'effectuer ces actions dans le cadre d'une DIG).

⁴⁰ CE, 10 nov. 2022, n° 455802. Commentaire : FNCCR, « Ruissellement : Quand peut être engagée la responsabilité, y compris sans faute, d'un maître d'ouvrage public ? », *Lettre d'actualités Cycle de l'eau*, n° 67, novembre 2022

⁴¹ CAA Marseille, 28 nov. 2014, n° 13MA00332 ; CAA Lyon, 19 nov. 2020, n° 18LY04441

⁴² CAA Bordeaux, 13 janvier 2022, n° 20BX00444

⁴³ CAA Nantes, 16 févr. 2024, n° 22NT04095 ; *Lettre d'actualités Cycle de l'eau*, n° 82, février 2024

⁴⁴ CA Grenoble, civil, 5 oct. 2021, n° 15/03243

⁴⁵ « *Tout propriétaire doit établir des toits de manière que les eaux pluviales s'écoulent sur son terrain ou sur la voie publique ; il ne peut les faire verser sur le fonds de son voisin* » (C. civil, art. 681)

⁴⁶ CA Nîmes, civil, 15 oct. 2020, n° 17/04057

⁴⁷ Cass. civil, 9 février 2022, n° 20-22.776

⁴⁸ CE, 11 fév. 2022, n° 449831

COMMENT RÉALISER DES TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SUR UNE PROPRIÉTÉ PRIVÉE ?

Le financement de travaux en domaine privé par de l'argent public est conditionné par la reconnaissance, par arrêté préfectoral, de l'intérêt général des opérations ; cette **déclaration d'intérêt général** (DIG) intervient en principe après la réalisation d'une enquête publique. Ces travaux d'intérêt général peuvent concerner une ou plusieurs propriétés privées.

La commune ou le groupement de collectivités territoriales en charge des travaux doit également bénéficier d'une autorisation d'accès temporaire à la propriété privée délivrée par le préfet⁵⁰ ou d'une servitude de passage dont l'utilité publique aura été reconnue après réalisation d'une enquête publique⁵¹. Alternativement, l'accès aux

propriétés privées, pour la réalisation des travaux et, par la suite, l'entretien éventuel des aménagements réalisés, peut faire l'objet d'un accord amiable avec les propriétaires intéressés, formalisé par voie de convention.

Ces travaux peuvent être partiellement financés par une **redevance pour service rendu**, versée par les propriétaires fonciers qui les ont rendus nécessaires ou y trouvent un intérêt.⁵² Dans le cadre de la DIG, peuvent être appelés à participer « aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt ». Le programme des travaux fixe la répartition de ces dépenses.⁵³

Il peut également être dans l'intérêt des **gestionnaires d'ouvrages publics**, qu'ils soient affectés à la compétence GEPU ou à d'autres services publics (voirie, assainissement, GE-

MAPI, etc.), de mettre en œuvre les travaux et autres actions nécessaires pour prévenir les dommages dont ces ouvrages pourraient être le vecteur ou une cause aggravante.

RESPONSABILITÉS DES MAÎTRES D'OUVRAGE : L'EXEMPLE DU DÉBORDEMENT D'UN FOSSÉ DÉPARTEMENTAL

Imaginons que les eaux d'un fossé longeant une voie départementale inondent les caves d'un immeuble riverain lorsque de fortes pluies surviennent, provoquant l'apparition de traces d'humidité sur les murs. La responsabilité du département, maître de l'ouvrage (dès lors que le fossé est une dépendance de la voirie départementale) pourrait être recherchée. Ces enjeux de responsabilité font l'objet d'explications approfondies dans le livret 5.

Par ailleurs, les maires peuvent être tenus d'agir au titre de leurs pouvoirs de **police générale**. En effet, les maires, à l'instar des préfets, sont les garants de la sécurité et de la salubrité publiques ; Ils en assurent la préservation ou le rétablissement au moyen de toute mesure utile⁵⁴. En revanche, lorsque plusieurs communes du département sont exposées à une atteinte - ou un risque d'atteinte - à l'ordre public, l'autorité de police compétente est le préfet.

Puisque des eaux de pluie non maîtrisées peuvent entraîner une atteinte à la sécurité (formation de verglas sur la voirie, risque d'*aquaplaning*, etc.) ou/et à la salubrité (pollutions diffuses, coulées de boues) publiques, le maire ou le préfet peut être tenu de prendre ou d'ordonner des mesures liées à la gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.

En tant qu'autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme, les maires veillent également à ce que les projets d'urbanisme ne portent pas atteinte à la sécurité et la salubrité publiques⁵⁵.

C'est seulement si les atteintes portées par les venues d'eau à la salubrité ou la sécurité publique sont d'une **gravité suffisante** que le défaut d'action du maire ou du préfet pourrait être constitutif d'une faute⁵⁶, susceptible d'engager la responsabilité de la commune ou de l'État. Et lorsque des actions sont mises en œuvre ou ordonnées au titre d'un pouvoir de police, elles doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées, c'est-à-dire qu'il faut mettre en œuvre la mesure la moins contraignante possible au regard de la finalité recherchée.

⁴⁹ La jurisprudence du Conseil d'État tend à considérer que, sauf si des dispositions législatives ou réglementaires le prévoient, les collectivités ne sont pas tenues de réaliser des ouvrages publics à la demande des particuliers. Par exemple, c'est le cas s'agissant de la prévention des inondations des propriétés riveraines d'un cours d'eau non-domainial, les riverains devant en principe assurer eux-mêmes leur protection contre les inondations (CE, 2-6 ss-sect. réunies, 2 mars 1984, n° 35524-35874).

⁵⁰ L. 29 déc. 1892, relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, art. 3 ; cependant, l'article 2 de cette loi précise que : « aucune occupation temporaire de terrain ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes ».

⁵¹ C. rural, art. L.152-37-1

⁵² C. rural, art. L.151-36 ;

⁵³ C. rural, art. L.151-37.

⁵⁴ CGCT, art. L.2212-2, 5° : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, [...] les inondations, les ruptures de digues, [...] les autres accidents naturels[...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

⁵⁵ C. urb., art. R.111-2

⁵⁶ CAA Toulouse, 3ème ch., 19 sept. 2023, n° 21TL03488

RÉCAPITULATIF

- Qu'ils soient menés en domaine public ou sur des propriétés privées, les actions, études et travaux mis en œuvre par le service de gestion des eaux pluviales sont nécessairement motivés par l'intérêt général.
- Lorsque le service intervient sur le domaine public, l'intérêt général de cette intervention est évident. La difficulté sera plutôt de déterminer si c'est bien au service de GEPU d'agir, et non à un autre service public ou au gestionnaire du domaine public concerné (ex : voirie) ou de l'ouvrage concerné (chemin rural, réseau public d'assainissement).
- En vertu de leur pouvoir de police générale, les maires sont tenus de prendre et d'ordonner les mesures nécessaires à la préservation ainsi qu'au rétablissement de la sécurité et de la salubrité publiques sur le territoire de leur commune.

+

LES LIMITES DU DROIT FACE AUX CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le changement climatique et l'une de ses conséquences dans de nombreux territoires, la concentration des précipitations dans le temps et l'espace, invitent à s'interroger sur la pertinence du cadre juridique de la gestion des eaux pluviales. Celui-ci, hérité pour sa majeure partie d'une époque où le « tout-tuyau » était privilégié, ne rend-il pas difficile la mise en œuvre d'une gestion des eaux pluviales à la parcelle ? De nos jours, la servitude naturelle d'écoulement suffit-elle à protéger les intérêts et la sécurité des propriétaires fonciers ? En effet, la servitude naturelle d'écoulement protège les propriétaires des fonds inférieurs des aggravations du fait de l'homme. En revanche, elle ne les protège pas des effets du changement climatique. En l'occurrence, si le débit des eaux qui s'écoulent depuis les fonds supérieurs augmente en raison d'une modification du régime des précipitations, les responsabilités civiles des propriétaires des fonds supérieurs ne seront pas engagées car cette aggravation ne résulte pas de leur fait.

En outre, le changement du régime des précipitations peut conduire à ce que des ouvrages publics, qui auparavant n'étaient pas problématiques, contribuent à aggraver les dommages que subissent des tiers à l'occasion de fortes pluies. Dans des environnements complexes, la détermination des impacts liés aux ouvrages publics et aux aménagements privés peut rendre difficile l'identification des responsables.

Cela invite à s'interroger sur les garanties juridiques à disposition des propriétaires fonciers et des gestionnaires d'ouvrages publics face aux modifications des régimes de précipitation. À l'avenir, on peut donc émettre l'hypothèse que les juges auront à traiter des contentieux d'une complexité croissante.

Face à ces enjeux, il appartient aux élus de définir, de redéfinir ou de maintenir les contours de l'action publique. Élargir le périmètre d'action du service de gestion des eaux pluviales urbaines aux aires agricoles ou naturelles est une décision politique, qui nécessitera éventuellement une concertation avec les conseils municipaux des communes intéressées. D'autres territoires décideront de confier la maîtrise des eaux de ruissellement non-urbaines à la structure compétente en matière de GEMAPI, ou de répartir les rôles dans le cadre d'un pacte territorial.

Par ailleurs, une gestion efficace des eaux pluviales nécessite de s'appuyer sur les propriétaires privés, qui détiennent généralement la majeure partie du foncier d'une commune ou d'une intercommunalité. Les élus peuvent également opter pour des interventions dans le cadre de DIG. Ces interventions peuvent être ponctuelles, en réaction à des enjeux localisés. Elles peuvent également être mises en œuvre dans le cadre d'une approche stratégique.

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 É-COMMUNICATIONS

FNCCR

20 bd Latour-Maubourg
75007 Paris

www.fnccr.asso.fr

EN SAVOIR PLUS

fnccr@fnccr.asso.fr

01 40 62 16 40



territoire
d'énergie



cycle
de l'eau



territoire
numérique

