

La gestion des eaux pluviales urbaines : un enjeu de clarification législative

Maintien d'une compétence spécifique ou bien reconnaissance d'une mission partagée entre plusieurs compétences ?

Les difficultés d'appréhension, tant conceptuelle qu'opérationnelle, de la gestion des eaux pluviales sont connues. Souvent abordée par le prisme d'une compétence juridique spécifique, les auteurs interrogent cette approche en se demandant s'il ne faudrait pas reconsidérer la gestion des eaux pluviales plutôt sous la forme d'une mission partagée entre plusieurs compétences mobilisant des infrastructures. Cette évolution se traduirait par la mise en place de stratégies territoriales déclinées en schémas directeurs pluviaux, qui aborderaient cette question à la fois sous l'angle de la protection des milieux naturels, de la gestion du risque d'inondation par ruissellement pluvial et de l'adaptation/maintien/renouvellement du patrimoine hydraulique existant. Ces schémas aboutiraient à des programmes de travaux adaptés aux capacités de financement des collectivités ainsi qu'à des réglementations, impliquant de manière convergente les acteurs publics et privés dans la gestion du risque et de la protection des milieux.

La gestion des eaux pluviales, qu'elles soient urbaines ou rurales, constitue pour les collectivités publiques un défi à relever pour la prochaine décennie. Cette conclusion résulte du rapport de la mission d'expertise sur la politique de gestion des eaux pluviales en France, confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), daté d'avril 2017¹, mais rendu public le 20 avril 2018. L'importance de ce travail en termes de diagnostics et de prospectives a conduit le Gouvernement à l'annexer au rapport transmis au Parlement, en avril 2018, ayant pour objet la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations².

Ces deux rapports mettent l'accent sur les difficultés rencontrées par les collectivités compétentes à border, à la fois sur les plans technique et juridique, les contours des différentes politiques territoriales concernées par les eaux pluviales. Plus trivialement, Marc Laimé, dans le cadre de son blog *Les eaux glacées*, stigmat

Philippe Marc et Suzanne Véréout,
avocats au barreau
de Toulouse
Yves Kovacs, Daniel Pierlot, SEPIA Conseils

taise, en réaction à une réponse ministérielle³, le caractère byzantin de la situation juridique actuelle en la qualifiant de « grand foutoir »⁴.

La clarification législative du cadre d'exercice de la compétence Gestion des eaux pluviales urbaines (GPEU), et de son articulation avec les autres compétences (assainissement, voirie, espaces publics, urbanisme, inondation, milieux aquatiques etc.) constitue, de l'avis du CGEDD, un enjeu à part entière. Quatre des huit recommandations formulées sont, d'ailleurs, de nature législative, et concernent l'explicitation de la compétence elle-même.

Depuis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi LEMA, la gestion des eaux pluviales est érigée au rang de compétence et transcrite à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette émergence dans le champ législatif s'est accompagnée de la qualification de service public administratif et de la création d'une taxe dédiée. Cette inscription dans la loi devait donner

1. P-A. Roche (coord.), Y. Aujollet, J-L. Helary, R. Velluet, N. Lenouveau, *Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défis*, Rapport du CGEDD n° 010159-01, avr. 2017. Ce rapport comporte deux tomes. Le tome 1, intitulé *Synthèse du diagnostic et propositions* ; le tome 2, intitulé *Diagnostic détaillé*. La première recommandation de ce rapport est relative au lancement d'une « décennie des eaux pluviales » (plus exactement un « plan d'action partenarial 2017-2026 pour la réduction de la pollution par temps de pluie et des dommages du ruissellement et pour la valorisation de la présence de l'eau en ville »).

2. Conformément à l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

3. QE n° 1473, 5 oct. 2017, Férat : JO Sénat Q, 27 sept. 2018, p.4941 : « Les ouvrages de gestion des eaux pluviales aménagés sur le domaine public, comme les bassins de rétention ou les systèmes de collecte, sont à la charge de la commune ou de l'intercommunalité compétente en matière d'assainissement. Ces ouvrages doivent être financés par le budget général de la collectivité compétente en matière d'assainissement. En revanche,

les caniveaux ou les fossés le long d'une route relèvent de la collectivité ayant la compétence Voirie. Les ouvrages de gestion des eaux pluviales installés sur le domaine privé doivent, quant à eux, être pris en charge par le particulier ou l'organisme les ayant mis en place. Si le rejet de l'ouvrage s'effectue dans le milieu naturel (et à condition que la surface drainée par le projet soit supérieure à un hectare), l'aménageur devra déposer un dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau au titre de la rubrique 2.1.5.0, d'après l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Dans le cas d'un rejet dans le réseau pluvial de la collectivité, l'aménageur n'aura pas à déposer de dossier au titre de la rubrique 2.1.5.0. Il devra cependant demander une autorisation de raccordement au maître d'ouvrage du réseau dans lequel il se rejette, ce dernier pouvant imposer des modalités de rejet en quantité et en qualité d'après l'article L. 1331 du code de la santé publique. L'action de la police de l'eau se portera alors sur le maître d'ouvrage du réseau existant qui devra porter à la connaissance du préfet le projet d'extension de son réseau. »

4. M. Laimé, « Exclusif : le rapport-choc sur la gestion des eaux pluviales dissimulé par le ministère de l'Écologie depuis un an », <http://www.eauxglacees.com/>, 19 avr. 2018

corps à une politique publique spécifique, dotée de moyens propres pour réaliser les investissements indispensables pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs, assignés notamment par la directive cadre sur l'eau.

Toutefois, cette nouvelle compétence ne s'est pas déployée comme l'escomptait le Parlement. Sans doute faut-il chercher une explication dans les projections financières de la taxe associée à l'exercice de la compétence, qui se sont révélées dissuasives. En effet, les premières estimations fiscales de la taxe, qui devait avoir pour assiette aussi bien les bâtiments privés (centres commerciaux) que les bâtiments publics et la voirie, ont fait apparaître que les collectivités elles-mêmes auraient été un contributeur important.

Par ailleurs, la définition sur le plan technique de cette compétence, à partir des éléments constitutifs de la compétence d'assainissement (réseau unitaire/réseau séparatif), a généré, dès l'origine, sinon de la confusion, du moins des interrogations persistantes relatives au périmètre matériel de cette nouvelle compétence. Cette identité d'infrastructures explique probablement l'interprétation du Conseil d'État⁵ et de la direction générale des collectivités locales (DGCL)⁶, qui ont estimé que ces deux compétences devaient être assimilées et devaient être exercées globalement par l'ensemble des EPCI-FP.

Cependant, la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences Eau et Assainissement aux communautés de communes⁷ a atténué le caractère systématique de cette assimilation. Si la loi consacre le rattachement automatique de la compétence GEPU à la compétence Assainissement pour les métropoles et les communautés urbaines, elle maintient en revanche l'existence d'une compétence distincte de l'assainissement pour les communautés de communes et d'agglomération. En d'autres termes, selon la nature juridique de l'EPCI-FP considéré, la prise en charge des eaux pluviales, collectées par un réseau, ne sera pas considérée de la même façon⁸.

L'assimilation législative des compétences Assainissement et GEPU, si elle est logique au regard des infrastructures concernées, n'en est pas moins problématique : elle interroge pratiquement sur la cohabitation – ou devrait-on parler de cogestion ? – de deux services publics qui ne poursuivent pas les mêmes finalités (administratif pour la gestion des eaux pluviales, et industriel et commercial pour le service d'assainissement) et ne relèvent pas des mêmes règles comptables. Cette question de cohabitation de compétences se

pose d'ailleurs également pour toutes les infrastructures confrontées à la gestion des eaux pluviales, à savoir la voirie⁹, les espaces publics, ainsi que certains ouvrages concernés par la compétence GEMAPI.

La gestion des eaux pluviales urbaines est en effet par nature transversale.

Dans ces conditions, la prise en charge opérationnelle des eaux pluviales – comprenant la collecte, le transport, le stockage et le traitement – est pratiquement délicate et peu confortable. Pour remédier à cette situation par nature complexe, en raison de l'ubiquité du phénomène,

ne conviendrait-il pas d'envisager autrement la gestion des eaux pluviales que sous la forme d'une compétence juridique spécifique, sans rapport réel avec l'étendue des enjeux de gestion qui dépassent le simple cadre des réseaux (I) ?

La réponse législative consisterait à reconsidérer cet enjeu de gestion plutôt sous la forme d'une mission attachée aux différentes compétences impliquées, non seulement dans la gestion d'infrastructures (réseaux enterrés, noues, fossés, voiries), mais aussi dans la gestion des espaces publics et l'aménagement des territoires (II). Cet exercice de prospective législative permettrait d'envisager également l'officialisation d'une stratégie territoriale dans le domaine de la gestion des eaux pluviales qui prendrait la forme de schémas directeurs, qui devraient aborder cette question à la fois sous l'angle de la protection des milieux naturels, de la gestion du risque d'inondation par ruissellement pluvial (que nous suggérons d'appeler « risque pluvial ») et de l'adaptation/maintien/renouvellement du patrimoine hydraulique existant. Cette réflexion commune issue de l'expérience des auteurs doit être considérée comme une modeste contribution au débat actuel sur un sujet particulièrement complexe.

I. LES CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUE, TERRITORIALE, ET FINANCIÈRE DE LA COMPÉTENCE

A. Une compétence matériellement définie par référence aux infrastructures d'assainissement

La compétence de gestion des eaux pluviales se définit en termes d'infrastructures, selon l'article R. 2226-1 du CGCT, en référence à la compétence Assainissement. La compétence se trouve définie par deux types de réseaux :

- les réseaux unitaires qui reçoivent, en mélange, les eaux usées et les eaux pluviales, mélange aussi appelé rejets urbains de temps de pluie (RUTP) ; ils équipent la plupart des centres villes historiques ;
- les réseaux séparatifs, comprenant un collecteur dévolu spécifiquement aux eaux de ruissellement interceptées issues des eaux pluviales ; le choix d'une collecte séparative s'est progressivement imposé depuis une quarantaine d'années.

9. CE, *L'eau et son droit*, rapp. public 2010, Doc. fr., EDCE n° 61, p. 62. Le Conseil d'État de rappeler que « la collecte et l'évacuation des eaux pluviales provenant des dépendances de la voirie routière (chaussées, caniveaux...) ne dépendent pas de ce service communal mais constituent une activité accessoire de la gestion de cette voirie. » (p. 395, note 154).

5. CE, 4 déc. 2013, n° 349614, Cté urbaine Marseille Provence Métropole

6. DGCL, 18 sept. 2017, Note d'information relative à l'exercice des compétences *Eau et Assainissement*

par les établissements publics de coopération intercommunale

7. L. n° 2018-702, 3 août 2018 : JO 5 août 2018 ; Ph. Marc, et S. Baudry, « La loi n°2018-702 : une loi qui aménage le principe de gouvernance communautaire du « petit cycle de l'eau », *Droit env.* n° 270, pp. 308-313

8. L'unicité de prise en charge des eaux pluviales est préservée dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police administrative du maire, à l'occasion de situations d'urgence ou particulièrement dangereuses. Sur le fondement de l'article L. 2212-2 5° ou de l'article L. 2212-4 du CGCT, le maire peut être amené à intervenir pour lutter contre le risque lié au ruissellement pluvial et prononcer des mesures de sûreté. V. CAA Marseille, 13 oct. 2015, n° 14MA04776, Cne Pempidou.

Le Conseil d'État relevait dans son rapport public de 2010, L'eau et son droit, que la liaison entre les compétences Eaux pluviales et Assainissement résultait du fait que « la moitié des réseaux d'assainissement sont unitaires, c'est-à-dire collectent dans le même réseau eaux usées et eaux pluviales. Dans cette hypothèse, elle comporte la réalisation et la gestion des réseaux de canalisations, des ouvrages de stockage (déversoirs d'orage et/ou bassins à ciel ouvert ou enterrés) et des installations de traitement et d'épuration de ces eaux »¹⁰. Les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales. Cette liste peut se trouver ponctuellement complétée par la jurisprudence ; ainsi, un cours d'eau, eu égard à sa fonctionnalité et son aménagement, peut être considéré comme faisant partie du réseau d'évacuation des eaux pluviales¹¹.

Au-delà de certaines spécificités techniques et de différences statutaires, le service des eaux pluviales et le service d'assainissement se trouvent tous deux confrontés à des problèmes similaires de conformité de branchements, de capacités de transfert d'effluents et de traitement de dépollution avant leur rejet dans le milieu naturel.

L'établissement des réseaux d'assainissement d'une agglomération doit permettre l'évacuation correcte des eaux urbaines polluées – eaux usées et pluviales – afin d'éviter toute pollution des sols, d'empêcher la submersion des zones urbanisées et d'éviter la stagnation de ces eaux, particulièrement dans les points bas de l'agglomération. La définition matérielle de cette compétence n'intègre pas les eaux pluviales de ruissellement, qui ne se trouvent pas, par nature, captées par un réseau. Aussi, le CGEDD propose-t-il de prendre en compte cet aspect dans une compétence à créer de gestion élargie des eaux pluviales.

B. Une compétence territorialement définie par référence aux parties dites urbaines des communes

L'intitulé de la compétence de gestion des eaux pluviales créée par la loi de 2006 a été reformulé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui lui adjoint le qualificatif d'urbain. L'émergence de cette référence a nécessité de préciser les contours territoriaux de cette compétence. Ainsi, sont concernées les aires urbaines, à savoir les zones urbanisées (zone U) et à urbaniser (zone AU), les zones pouvant à leur tour être identifiées comme celles définies comme telles par un document d'urbanisme. Pour les zones non couvertes par un document d'urbanisme, donc relevant du règlement national d'urbanisme (RNU), la détermination de la partie urbanisée de la zone relèvera de l'appréciation des autorités locales, sous le contrôle du juge. « La densité en constructions de la zone considérée et l'existence de voies d'accès ou d'équipements constituent

les principaux critères dont il faut tenir compte »¹². La gestion des eaux pluviales urbaines peut aussi concerner les zones rurales.

La gestion spatiale des eaux pluviales urbaines¹³ se traduit notamment par le zonage issu de l'article L. 2224-10 du CGCT qui dispose que les communes ou leurs établissements publics de coopération

« Depuis 2015, la compétence Gestion des eaux pluviales urbaines n'est plus financée par un impôt spécifique. »

délimitent, après enquête publique, un certain nombre de zonages dont « 3° 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 ; 4° 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 ».

C. Une compétence sans financement

Depuis 2015, la compétence Gestion des eaux pluviales urbaines n'est plus financée par un impôt spécifique. À l'origine, cette compétence était assortie d'une taxe spécifique annuelle dont le produit devait être affecté au financement des installations de collecte et de gestion des eaux pluviales. Les redevables de cette taxe étaient les propriétaires de branchements au réseau de collecte ; elle devait être proportionnelle au volume d'eaux de pluie ou de ruissellement maximal susceptible de s'y déverser. Le décret n° 2011-815 du 6 juillet 2011 relatif à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines a rendu effective cette taxation.

La création de la compétence Gestion des eaux pluviales a été motivée par des considérations financières. Il s'agissait non seulement d'instituer un mécanisme incitatif visant les propriétaires assujettis à développer des dispositifs de rétention à la source des eaux de pluie et de ruissellement en leur permettant de diminuer d'autant le montant de la taxe¹⁴, mais également de substituer au contribuable communal et au consommateur d'eau la figure du propriétaire : jusqu'alors la prise en charge de cet enjeu reposait effectivement sur les contribuables communaux, ou bien sur les consommateurs d'eau. Ainsi, les usagers du service public de l'assainissement pouvaient se trouver appelés à contribuer au financement d'une politique publique qui pourtant dépassait très largement l'intérêt de l'usager du réseau d'assainissement.

Ce schéma de financement a été censuré par le juge administratif¹⁵. Moins de quatre ans après sa traduction réglementaire,

10. CE, *L'eau et son droit*, rapp. préc., p. 62

11. CE, 11 mars 1983, n° 28737, 29141 : Lebon, tables : Un cours d'eau canalisé, recouvert sur la quasi-totalité de son parcours et dans lequel se déversent plusieurs égouts d'eaux usées de la ville, constitue, bien qu'il trouve son origine dans une source, un ouvrage public faisant partie du réseau d'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées dont la surveillance et l'entretien incombent à la ville.

12. QE n° 2985, 1^{er} févr. 2018, Mouiller : JO Sénat Q 15 mars 2018, p. 1232

13. Min. Écologie, Développement durable et Énergie, Direction de l'Eau et de la Biodiversité, « Le zonage pluvial, note de synthèse », 5 oct. 2015

14. QE 18478, 12 mai 2011, Madrelle : JO Sénat Q 11 août 2011, p. 2115

15. CAA Marseille, 10 déc. 2007, n° 06MA02422 : « Considérant qu'aux termes de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales : Tout service chargé en tout ou partie de la collecte, du transport ou de l'épuration des eaux usées constitue un service d'assainissement. ; que selon l'article L. 2224-11 du même code : Les services publics d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial. ; Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que, d'une part la redevance demandée aux usagers en vue de couvrir les charges du service doit trouver sa contrepartie directe dans le service rendu à ces usagers, et que, d'autre part, le réseau d'assainissement ne recouvrant que la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, le coût de ces mêmes opérations pour les eaux pluviales doit être imputé au budget général de la commune. »

cette taxe a été supprimée¹⁶ par l'article 20 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 en raison de son faible rendement. Ce faible rendement trouve sa justification, sans doute, dans la réticence des collectivités elles-mêmes (v. supra), qui potentiellement pouvaient se trouver être contributeurs¹⁷ au titre de l'imperméabilisation des sols. En l'absence de financement spécifique, la gestion administrative et financière¹⁸ de cette compétence s'est révélée d'une redoutable complexité. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux différentes réponses ministérielles traitant de ce sujet¹⁹.

II. LA GESTION DES EAUX PLUVIALES, UNE MISSION ACCESSOIRE PARTAGÉE ENTRE PLUSIEURS COMPÉTENCES

La « liaison entre collecte des eaux pluviales et assainissement n'est ni générale ni absolue »²⁰. Ce constat du Conseil d'État met l'accent sur le fait que la gestion des eaux pluviales peut intéresser d'autres compétences adossées à des infrastructures, comme la voirie (A), ou la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) (B).

A. Intégration de la compétence Gestion des eaux pluviales à la compétence Voirie

D'une manière générale, le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier de « pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale » (CGCT, art. L. 2122-21, 5°). Ces mesures comprennent des obligations en matière d'écoulement des eaux pluviales et d'assainissement de la plateforme vers les fossés chargés de collecter ou d'infiltrer ces eaux. À cet effet, l'article R. 141-2 du code de la voirie routière impose aux communes d'établir un profil en long et en travers des voies communales. Ainsi, si l'écoulement vers un fond inférieur est aggravé par le mauvais entretien ou l'absence d'ouvrages bordant la voie communale, la collectivité, maître d'ouvrage de la voie publique, est tenue d'effectuer les travaux appropriés pour y mettre un terme.

16. QE n° 14502, 15 janv. 2015, Giudicelli : JO Sénat Q 12 févr. 2015, p. 327.

17. Les premières estimations faisaient apparaître que 30 à 40 % de la taxe pouvait être liée à des équipements publics.

18. B. Fargeaud, « Eau et assainissement : des aménagements, des précisions mais un transfert toujours obligatoire » : AJDA 2018, p. 1966.

19. QE n° 8442, 22 mai 2018, Marsaud : JOAN Q 11 sept. 2018, p. 8097 : « [...] En tant que service public administratif, la gestion des eaux pluviales urbaines ne peut en effet être financée par le biais d'une redevance et reste à la charge du budget général de la collectivité ou du groupement qui en assure l'exercice. Par conséquent, en cas de réseaux unitaires l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent en matière de gestion des eaux pluviales urbaines devra fixer forfaitairement la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement qui fera l'objet d'une participation du budget général versé au budget annexe du service public d'assainissement, selon les recommandations préconisées par la circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration. Cette circulaire précise notamment qu'en cas de réseaux totalement unitaires, les fourchettes de participation du budget général doivent pouvoir se situer entre 20 % et 35 % des charges de fonctionnement du réseau, amortissements techniques et intérêts des emprunts exclus, et entre 30 % à 50 % des amortissements techniques et des intérêts des emprunts » ; QE n° 01100, 31 août 2017, Masson : JO Sénat Q, 28 déc. 2017, p. 4689 : « en cas de réseaux totalement séparatifs, la circulaire préconise une participation n'excédant pas 10 % des charges de fonctionnement, amortissements techniques et intérêts des emprunts exclus ».

20. CE, *L'eau et son droit*, rapp. préc., p. 62

Les caniveaux et les fossés situés le long des routes ou encore les bassins de rétention collectant exclusivement les eaux pluviales ruisselant sur la chaussée, constituent des accessoires du domaine public routier²¹ à la charge de la collectivité compétente au titre de la voirie²². En outre, la voirie communale ou départementale²³ est considérée juridiquement comme un ouvrage public²⁴.

Cette qualification permet de rechercher la responsabilité de la collectivité. « Même sans faute de sa part, le maître de l'ouvrage est intégralement responsable des dommages causés aux tiers par les ouvrages publics dont il a la garde, en raison tant de leur existence que de leur entretien ou de leur fonctionnement. Il n'en va différemment que si ces dommages sont, au moins partiellement, imputables à une faute de la victime ou à un cas de force majeure. Si les dommages sont également imputables, pour partie, au fait d'un tiers, cette circonstance n'est pas de nature à atténuer la responsabilité encourue par le maître de l'ouvrage public, qui peut seulement, s'il s'y croit fondé, exercer devant les juridictions compétentes tels recours que de droit contre le tiers responsable du fait qu'il invoque »²⁵. Si la mise en place d'un réseau de collecte des eaux de pluie ne constitue pas une obligation pour les communes, leur responsabilité est, toutefois, susceptible d'être engagée du fait d'un défaut de conception de la voirie entraînant un ruissellement sur les propriétés riveraines²⁶. Enfin, une collectivité qui est considérée comme le gardien d'une voie, en l'espèce départementale, et du fossé attenant ne saurait utilement se prévaloir des dispositions de l'article 640 du code civil pour décliner sa responsabilité, dès lors que ce texte n'est

21. CAA Marseille, 11 févr. 2013, n° 11MA00548 ; CAA Bordeaux, 28 nov. 2013, n° 11BX02553 : un fossé peut, à la fois constituer une dépendance de la voirie départementale et faire également partie du réseau communal d'évacuation des eaux pluviales.

22. QE n° 23419, 6 oct. 2016, Masson : JO Sénat Q, 29 déc. 2016, p. 5651 ; QE n° 05200, 24 mai 2018, Masson : JO Sénat Q, 14 juin 2018, p. 2997

23. CAA Nantes, 28 déc. 2006, n° 05NT01965 ; CAA Lyon, 9 juill. 2015, n° 14LY00976 : à propos de travaux mis à la charge du département, à la suite d'une expertise judiciaire, consistant « en la création d'un déversoir d'orage conduisant, en cas de fortes pluies, le « trop d'eau » du fossé départemental dans le fossé opposé de la route départementale afin d'éviter leur déversement dans le fossé communal ».

24. CAA Bordeaux, 10 sept. 2002, n° 98BX01933, Cne Eaux Bonnes : à propos d'un glissement de terrain provoqué par l'écoulement torrentiel des eaux de ruissellement provenant de la route communale. En l'espèce, il n'existait aucun caniveau d'évacuation des eaux devant la propriété des requérants et celui situé, en amont, sur la partie droite de la route communale, était obstrué et recouvert de végétation. L'aménagement défectueux et le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public communal ont été reconnus comme étant à l'origine directe du sinistre, engageant l'entière responsabilité de la commune ; CAA Bordeaux, 3 avr. 1995, n° 93BX01043 : à propos du débordement des eaux de pluies recueillies par un ancien chemin rural transformé en un fossé bordant l'ouvrage public constitué par le nouveau chemin communal ; CAA Bordeaux, 24 juin 2010, n° 09BX02279 : à propos de l'inondation régulière d'une exploitation agricole par les eaux de ruissellement s'accumulant sur une voie communale située en surplomb. Le déversement de ces eaux pluviales étant essentiellement imputable à l'insuffisance du dispositif d'écoulement des eaux pluviales de la voie en cause qui ne comporte pas de fossé au droit de la propriété du requérant.

25. CE, 21 déc. 2007, n° 296639 : à propos des inondations d'une maison trouvant leur origine pour partie dans l'obstruction d'un canal d'évacuation des eaux, ou dalot, placé sous la chaussée d'une voie proche, propriété de la commune, pour partie dans le défaut d'entretien du ruisseau dans sa partie longeant la parcelle voisine, propriété d'un tiers, et pour partie dans l'absence de dispositif anti-retour dans les canalisations du réseau d'assainissement de la maison.

26. QE n° 79025, 5 mai 2015, Zimmermann : JOAN Q 31 mai 2016, p. 4802

applicable que lorsque les eaux découlent naturellement des fonds supérieurs « sans que la main de l'homme y ait contribué (CAA Bordeaux, 13 déc. 2018, n° 16BX03723)

B. Intégration de la compétence Gestion des eaux pluviales à la compétence GEMAPI

Certains parlementaires avaient déjà cherché à trouver une réponse législative dans le cadre des discussions portant sur la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI²⁷. Il avait été proposé, en vain, d'élargir l'assiette de la taxe GEMAPI au domaine du ruissellement des eaux pluviales²⁸.

Cette proposition sénatoriale fut rejetée par l'Assemblée nationale, lui préférant une solution d'attente formulée à l'article 7 de la loi : « Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations. Ce rapport mentionne les types d'opérations et d'équipements susceptibles d'être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement et par le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations mentionnée à l'article 1530 bis du code général des impôts.

Dans ce même rapport, le Gouvernement indique quelles modifications législatives ou réglementaires il envisage, afin de :

- 1° préciser la répartition des compétences en la matière entre les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- 2° clarifier l'articulation entre la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols mentionnée au 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines mentionné à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, et la compétence en matière d'assainissement mentionnée à l'article L. 2224-8 du même code ;
- 3° améliorer le financement des opérations et équipements concourant à la prévention des inondations par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ».

27. La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales mais aussi des causes de ruissellement aux fins de prévention des inondations.

28. Sénat, Comptes rendus de la commission des Lois, 13 déc. 2017, Prop. L. relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI, Examen du rapport et du texte de la commission :

M. Mathieu Darnaud, rapporteur – L'amendement COM-10 présenté par Pierre-Yves Collombat vise à étendre le champ de la compétence GEMAPI à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et à la lutte contre l'érosion des sols. De mon côté, je vous proposerai, dans un autre amendement, de permettre aux communes et EPCI à fiscalité propre d'affecter une part de la taxe GEMAPI à des projets relevant de cette mission. M. Pierre-Yves Collombat. – Il existe plusieurs moyens de parvenir au résultat que nous recherchons. J'ai la faiblesse de penser que ma proposition est plus claire : elle consiste à introduire, dans la définition même de la compétence GEMAPI, la maîtrise des eaux pluviales, du ruissellement et la lutte contre l'érosion des sols. Cela n'a pas été fait dans la loi MAPTAM, c'était une erreur.

L'hypothèse du rattachement de la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement à la compétence GEMAPI a toutefois été admise par le ministère de l'Intérieur dans le cadre d'une réponse ministérielle de mars 2018 : « il convient de préciser que les opérations répondant à la finalité de prévention des inondations en assurant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement doivent être considérées comme relevant de la compétence GEMAPI »²⁹. Les eaux de ruissellement, dès lors qu'elles contribuent à menacer une zone protégée au sens du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, devront être prises en compte par la collectivité

compétente au titre de cette compétence et plus particulièrement de la mission 5° qui constitue, à bien des égards, « une compétence urbaine ». Le rapport du Gouvernement au Parlement daté d'avril 2018 introduit cependant une distinction en fonction de la nature relative aux ouvrages hydrauliques : « a) Les ouvrages permettant d'intercepter les ruissellements avant qu'ils n'alimentent un cours d'eau dont on cherche à se protéger en cas de crues. Dans ce cas, les ouvrages doivent être classés en tant

qu'aménagement hydraulique (au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau, R. 214-1 du code de l'environnement) et la maîtrise d'ouvrage des travaux doit être assurée par une autorité compétente en matière de GEMAPI ; ces ouvrages ne peuvent donc pas être réalisés au titre d'une autre compétence. Ils relèvent de ce fait des outils de financement liés à la compétence GEMAPI (budget général de la collectivité ou taxe GEMAPI). Dans le cas d'ouvrages mixtes (par exemple : prévention des inondations et soutien de l'étiage), il faut organiser par convention la superposition de gestion. Pour mémoire, les aménagements hydrauliques de stockage constituent via la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature Loi sur l'eau la deuxième famille des ouvrages de prévention des inondations, aux côtés des digues organisées en systèmes d'endiguement ;

b) Les ouvrages interceptant des ruissellements avant qu'ils n'atteignent directement les enjeux à protéger. Dans ce cas, les ouvrages n'auront pas à être classés au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature Loi sur l'eau. La maîtrise d'ouvrage des travaux pourra être assurée par toute collectivité territoriale disposant des compétences requises : compétence GEMAPI, car la finalité des interventions concerne bien la prévention des inondations, compétence Assainissement ou encore 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement car il s'agit également de maîtriser les ruissellements, etc. Dans le cas où ces ouvrages sont réalisés au titre de la compétence GEMAPI, et seulement dans ce cas, ils pourront être financés par la taxe GEMAPI ».

« Sont toutefois exclues de la compétence GEMAPI les opérations portant sur les réseaux »³⁰.

CONCLUSION

La prise en charge des eaux pluviales par les collectivités s'est faite progressivement, au gré des mutations historiques de la ville. Ainsi les infrastructures enterrées les plus anciennes (le réseau de Belgrand à Paris, par exemple) ont initialement été

29. QE n° 2986, Mouiller : JO Sénat Q, 15 mars 2018, p. 1234.

30. AN, Mission d'information sur la ressource en eau (A. Morenas et L. Prud'homme), XV^e lég., rapp. d'information n° 1101, 21 juin 2018, p. 92

conçues pour collecter et évacuer les eaux pluviales en même temps qu'évacuer les eaux usées provenant de la nouvelle arrivée de l'eau courante dans les habitations. La gestion des eaux pluviales s'est ainsi trouvée par amalgame, « faire partie de » ou adossée à la compétence Assainissement, la mission de collecte des eaux usées se trouvant, de fait, concomitante à celle de collecte des eaux pluviales.

Les défis hydrauliques et environnementaux posés par la forte extension des zones urbaines à partir des années 1950 ont nécessité la refonte complète des principes de gestion des eaux pluviales dès les années 1970. Avec le développement des techniques dites « alternatives au tout tuyau », la gestion des eaux pluviales a changé radicalement dans ses principes et dans ses techniques, et a largement dépassé la seule gestion d'un patrimoine enterré.

D'abord envisagée dans une logique purement hydraulique (redimensionnement des collecteurs, réalisation de volumes de stockage gigantesques), cette refonte a récemment exploré toutes les pistes complémentaires au principe de collecte/évacuation qui prévalait depuis un siècle :

- développement de techniques dites « alternatives » déclinées en infrastructures de préférence superficielles, favorisant l'infiltration vers le sol et le sous-sol et impliquant de nouveaux métiers tels que l'entretien des voiries et des espaces verts ;
- généralisation du principe de gestion *in situ* impliquant autant le domaine privé que public, et multipliant de fait les maîtres d'ouvrages ;
- intégration progressive de la préoccupation Eaux pluviales en amont des aménagements publics et privés, celle-ci étant amenée à structurer les orientations générales prises en matière d'urbanisme, de partis architecturaux et paysagers et d'organisation de l'espace public.

Si cette évolution a d'abord été freinée par la réticence des compétences nouvellement impliquées (en particulier voiries et espaces verts) à prendre en charge de nouvelles missions, elle est maintenant largement adoptée par la plupart des collectivités et les règles établies initialement par la compétence assainissement sont progressivement adoptées par les autres compétences associées.

Il en résulte aujourd'hui le concept de gestion « intégrée » des eaux pluviales, qui implique autant l'espace public que l'espace privé, la maîtrise d'ouvrage publique ou privée, la plupart des compétences associées à l'aménagement d'un territoire, et qui entend couvrir la totalité des phénomènes (insalubrité, atteinte à la qualité des milieux naturels, inondations) consécutifs à tout type de pluie pouvant survenir : pluies courantes, pluies moyennes à fortes, pluies exceptionnelles. Le concept de « niveaux de service » introduit par le guide *La Ville et son assainissement*³¹, selon lequel le fonctionnement de systèmes de gestion des eaux pluviales – et non plus de réseaux – doit être conçu pour toute

condition pluviométrique, trouve ainsi une application concrète mais élargit notablement l'éventail des structures, métiers et compétences impliquées dans la gestion des eaux pluviales.

Autrement dit, la gestion et la maintenance d'ouvrages hydrauliques, tels que réseaux enterrés, bassins (enterrés ou non), postes de relevages et autres annexes hydrauliques, n'est aujourd'hui qu'une des missions à assurer pour gérer les eaux pluviales urbaines, aux côtés de la réglementation et du contrôle des rejets vers et à partir de ces ouvrages, de l'entretien et de l'adaptation des surfaces produisant ces rejets et de l'intégration du risque pluvial dans toutes les composantes urbaines, architecturales et paysagères (trames verts et bleues) de la ville.

Les nombreux enjeux techniques et les nombreuses interactions des textes législatifs traitant des eaux pluviales complexifient sérieusement la stabilisation d'une compétence unique relative à la gestion des eaux pluviales.

La diversité des missions et leurs implications très larges dans toutes les composantes de l'aménagement urbain motivent des compétences techniques, des modes de financement et des échelles d'application diverses et parfois difficilement superposables. De plus, les termes qui définissent les contours de certaines compétences, telles que la compétence Voirie ou la compétence GEMAPI, impliquent que celles-ci assument de facto certaines de ces missions. Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur le point de savoir si la gestion des eaux pluviales devrait continuer à être envisagée comme une compétence à part entière, ou plutôt être considérée comme une mission accessoire partagée entre plusieurs compétences existantes. La question du pilotage de cette mission se pose alors. La proposition d'inscrire dans la loi l'élaboration de schémas directeurs pluviaux, incluant notamment une « stratégie pluviale locale », peut être une réponse à cette question de gouvernance. Ces schémas devront aboutir à des programmes de travaux adaptés aux capacités de financement des collectivités, mais aussi et surtout à des stratégies territoriales d'adaptation au risque pluvial et à des réglementations impliquant de manière raisonnable les acteurs publics et privés dans la gestion du risque et dans la protection des milieux³². À ce sujet, il est intéressant de préciser que des collectivités telles que Montpellier Méditerranée Métropole, le Grand Chambéry et le SILA (Syndicat Mixte du Lac d'Annecy) se sont engagées dans l'élaboration de schémas de ce type. Cet article se veut être une contribution positive à la réflexion menée par le CGEDD dans le cadre de son rapport de 2017.

31. Centre d'études sur les réseaux, les transports l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *La ville et son assainissement : principes, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau*, CERTU, coll. « Environnement Références », oct. 2003.

32. Nous évoquons une implication « raisonnable » des acteurs publics et privés car nous pensons ici au risque de faire porter toute la gestion du risque inondation par les opérateurs privés en se contentant d'énoncer des règles simplistes telles que le « zéro rejet » qui ne sont ni applicables, ni adaptées à la gestion des pluies exceptionnelles, sans compter l'incapacité avérée des collectivités à les instruire et en contrôler l'application.