

RAPPORTS

Service
Direction de l'Eau et de la
Biodiversité

Sous-service
GR3 Bureau de la lutte
contre les pollutions
domestiques et
industrielles

05/10/2015

Le zonage pluvial

Note de synthèse



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie



Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	20/06/2014	Approfondissement global de l'analyse
2	26/03/2015	Refonte de la structure, compléments d'information, corrections GT
3	06/10/2015	Corrections multiples apportées

Affaire suivie par

Aurélie LANGLAMET - GR3
<i>Courriel : aurelie.langlamet@developpement-durable.gouv.fr</i>

Rédacteurs

François AZE – Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles (GR3)

Guillaume LEVIEUX – Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles (GR3)

Membres du groupe de travail

Bénédicte TARDIVO (MEDDE) , Catherine GUIHAL-JACQUOT (MEDDE, DEB), Nathalie LE NOUVEAU (Cerema), Aurélie GEROLIN (CEREMA), Anne OSWALD (MEDDE, DEB), Bilel AFRIT (DRIEE), CHAGNIOT Muriel (FP2E, Veolia Eau), Laure SEMBLAT (FNCCR), Michel DESMARS (FNCCR), Nadine AIRES (Agence de l'eau Seine-Normandie), Katy POJER (Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse), Aïcha JAIRY (SIAAP), Christophe LEHOUCQ (CD92), Ronan QUILLIEN (CD93), Ghislaine CHAMAYOUT MACHET (CD94), Alexandre NEZEYS (Ville de Paris), Elisabeth SIBEUD (Grand Lyon), Alain PRENVEILLE (Rennes Métropole), Pauline DELAERE (AMF), Jean-Jacques HERIN (Communauté d'agglomération du Douaisis / ADOPTA), Elodie SANCHEZ-COLLET (GRAIE).

Relecteurs

Aurélie LANGLAMET – Chargée de mission eau et assainissement au bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles (GR3)

Christophe VENTURINI – Adjoint au chef de bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles (GR3)

Laure SOULIAC – Chef de bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles (GR3)

SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION : ENJEUX, CONTEXTE ET OBJECTIFS.....	5
2 - LE ZONAGE AU TITRE DES ALINÉAS 3° ET 4° DE L'ARTICLE L. 2224-10 DU CGCT.....	7
2.1 - Les eaux pluviales et la gestion intégrée.....	7
2.2 - Origine du zonage et sa codification dans le CGCT.....	7
2.3 - Objectifs et interprétations de la réglementation du zonage.....	9
2.4 - Portée juridique du zonage.....	9
3 - LA DÉMARCHE DE MISE EN ŒUVRE D'UN ZONAGE AU TITRE DES ALINÉAS 3° ET 4° DE L'ARTICLE L. 2224-10 DU CGCT.....	11
3.1 - Les porteurs du zonage et l'approche territoriale.....	11
3.2 - Mise en œuvre du zonage : délais et sanctions.....	11
3.3 - La démarche administrative de réalisation et d'approbation du zonage.....	12
3.4 - Les modes d'accompagnements financiers.....	13
4 - L'INTÉGRATION DU ZONAGE AU TITRE DES ALINÉAS 3° ET 4° DE L'ARTICLE L. 2224-10 DU CGCT DANS SON ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE.....	15
4.1 - Articulation du zonage avec les autres outils de gestion de l'eau.....	15
4.1.1 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE.....	16
4.1.2 - Schéma d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE.....	16
4.1.3 - Contrat de milieu / Contrat de rivière / Contrat de nappe.....	17
4.1.4 - Règlement d'assainissement.....	18
4.1.5 - IOTA et Police de l'eau (procédures d'autorisation et de déclaration au titre du code de l'environnement).....	18
4.1.6 - Loi MAPAM et compétence GEMAPI.....	19
4.2 - Articulation du zonage avec les outils de la prévention des risques.....	19
4.2.1 - Plans de prévention des risques : inondation – PPR I, ruissellement – PPR R, mouvement de terrain – PPR MT.....	19
4.2.2 - Le PAPI, le PGRI.....	20
4.3 - Articulation du zonage avec les outils de l'urbanisme.....	21
4.3.1 - Schéma de Cohérence Territoriale – SCoT.....	22
4.3.2 - Plan Local d'Urbanisme (intercommunal) – PLU(i).....	22
4.3.3 - Carte communale.....	24
5 - CONCLUSION : LE ZONAGE, UN OUTIL SOUPLE PROPICE À LA CONCERTATION.....	25
6 - GLOSSAIRE.....	26
7 - SIGLES ET ACRONYMES.....	27
7.1 - Organisations.....	27
7.2 - Textes, outils et documents.....	27
8 - BIBLIOGRAPHIE.....	28
9 - ANNEXES.....	29

1 - Introduction : enjeux, contexte et objectifs

La conférence environnementale qui s'est tenue en septembre 2013 a rappelé, au travers de la table ronde « politique de l'eau », les engagements de la France en matière de gestion de l'eau. Cet événement fut l'occasion de réaffirmer les objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau à l'horizon 2015, à savoir le « bon état écologique pour les deux tiers des masses d'eau de surface du territoire ».

La feuille de route issue de cette conférence environnementale souligne l'importance grandissante des enjeux liés aux eaux pluviales. Elle souhaite : « Améliorer la gestion des eaux pluviales : améliorer les règles de gestion et de traitement du temps de pluie par le système d'assainissement collectif d'ici la mi-2014 et inciter à la réalisation de schémas de gestion des eaux pluviales dans les zones les plus exposées au ruissellement. [...] ». Dans ce contexte, l'arrêté du 22 juin 2007 relatif aux eaux résiduaires urbaines a été révisé le 21 juillet 2015 et précisé dans une note du 7 septembre 2015.

Pour les collectivités locales, la prise en compte des problématiques d'imperméabilisation des sols, du risque d'inondation et du risque de pollutions liés aux eaux pluviales représentent un défi de gestion majeur. La gestion intégrée des eaux pluviales est aujourd'hui une réponse proposée par de nombreux acteurs de l'eau. Impactant de nombreuses politiques, comme la politique de l'eau, de la prévention des risques et de l'urbanisme, la gestion intégrée peut être à la fois un levier source d'économies budgétaires et un moyen d'améliorer la qualité de l'eau et de l'environnement.

Pour mettre en œuvre cette approche, les acteurs compétents en matière de gestion des eaux pluviales, bénéficient d'un cadre réglementaire depuis la loi sur l'eau de 1992, notamment au travers de l'article L. 2224-10 du Code Général des Collectivités Territoriales. Cet article demande aux communes, Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), syndicats ou collectivités qui en ont la compétence, de produire un zonage permettant de maîtriser l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement et de pallier à tout risque de pollution liée à ces écoulements.

L'amélioration de la gestion des eaux pluviales fait l'objet d'une politique publique portée par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE). Pour promouvoir la mise en œuvre de ces zonages, le MEDDE organise une série de trois actions suivie par un groupe de travail national. Une étude de cas ciblés parmi les zonages déjà existants fera émerger les meilleures pratiques en la matière. Elles viendront nourrir le contenu d'un guide d'accompagnement à la mise en place des zonages pluviaux destiné aux collectivités.

Cette note de synthèse constitue en fait la première étape d'un travail d'approfondissement de la connaissance de l'outil de zonage pour la maîtrise des écoulements et de l'assainissement des eaux pluviales. Elle est aussi l'étape préalable à la phase de consultation non exhaustive des collectivités et de leurs services d'assainissement ayant déployés cet outil. Elle a enfin pour vocation la construction d'une vision commune sur ce qu'est un zonage.

Dans ce document, l'outil de zonage pluvial est replacé dans un contexte plus large de gestion des eaux pluviales, ses objectifs sont détaillés et sa portée juridique analysée dans la première partie du document. La démarche administrative et technique de mise en œuvre de

tels zonages est ensuite exposée étape par étape : de l'étude d'opportunité jusqu'à l'application d'un outil efficace et juridiquement opposable. Une dernière partie cherche à exposer de manière non exhaustive, les liens entre les zonages et une palette d'outils issus des politiques de l'eau, de la prévention des risques et de l'urbanisme.

2 - Le Zonage pluvial

2.1 - Les eaux pluviales et la gestion intégrée

La gestion des eaux pluviales apparaît aujourd'hui comme une nécessité, aussi bien en ville, qu'en zone rurale. En effet, les sols largement imperméabilisés en milieu urbain transportent de nombreux polluants et favorisent le ruissellement. Dans les régions rurales, les aménagements agricoles contribuent à augmenter le ruissellement par temps de pluie. La gestion des eaux pluviales doit répondre à plusieurs enjeux : préserver la qualité de l'eau pour ses multiples usages, réduire les risques d'inondation et de mouvement de terrain et favoriser un aménagement durable du territoire.

A ces fins, les politiques publiques actuelles visent une gestion dite intégrée des eaux pluviales. Cette approche privilégie bien souvent une gestion à la source voire à la parcelle. Les eaux pluviales doivent être gérées au plus près de leur point de chute pour limiter le ruissellement.

La « gestion intégrée » prend conjointement en compte l'ensemble de l'écosystème hydraulique, l'ensemble des usages et l'intérêt général¹. Ce mode de gestion doit s'appliquer à l'ensemble du cycle de l'eau, c'est à dire à l'échelle du bassin versant qui constitue une unité hydrographique cohérente. Ceci implique une concertation et une organisation de l'ensemble des acteurs de l'eau afin de mener une stratégie d'aménagement et de gestion coordonnée et partagée.

Pour ce faire, les méthodes utilisées pour gérer les eaux pluviales font appel à de nombreux outils techniques adaptés à chaque situation. En France, la gestion intégrée de l'eau pluviale est encadrée par de nombreux outils de gestion de l'eau comme les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ou encore les Contrats de milieux. Les outils d'aménagement du territoire et les documents d'urbanisme sont aussi nécessaires pour mettre en place une gestion intégrée des eaux pluviales efficiente.

Le Schéma Directeur de Gestion des Eaux Pluviales (SDGEP) est également un document intéressant pour la gestion intégrée des eaux pluviales. Il peut constituer un cadre privilégié pour les collectivités en vue de la régularisation des rejets pluviaux existants auprès des services de l'eau. Le SDGEP a une vocation plus globale que le zonage « pluvial », c'est un outil de planification du système de gestion des eaux pluviales.

2.2 - Origine du zonage et sa codification dans le CGCT

Les alinéas 3° et 4° de l'article L.2224-10 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ont d'abord été introduits dans le Code des Communes par l'article 35.3 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992. Ces articles sont restés inchangés après les révisions du 1 juillet 2006 et du 12 juillet 2010.

L'article L.2224-10 du CGCT définit un ensemble d'outils réglementaires permettant – via la délimitation de zones – la mise en place de mesures de gestion et d'aménagement pour

1 Définition G. Malandain, Proposition pour une gestion décentralisée et coordonnée, 1985

garantir la bonne gestion des eaux usées et pluviales. La mise en place de ces mesures relève d'une démarche prospective qui peut conduire à une programmation de la gestion des eaux à l'échelle d'un territoire par les communes ou leurs EPCI.

Article L2224-10 du CGCT

Les communes ou leurs établissements publics de coopération délimitent, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement :

1° Les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux collectées ;

2° Les zones relevant de l'assainissement non collectif où elles sont tenues d'assurer le contrôle de ces installations et, si elles le décident, le traitement des matières de vidange et, à la demande des propriétaires, l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif ;

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.

NOTA : Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Le zonage d'assainissement comporte quatre aspects différents. Les deux premières zones définies aux alinéas 1° et 2° n'entrent pas dans le cadre de cette note, s'agissant respectivement des volets d'assainissement collectif et non collectif dont l'objet principal est la gestion des eaux usées. Les alinéas 3° et 4° regroupent quant à eux les zones qui délimitent le périmètre d'action sur les eaux pluviales. La dualité de l'aspect « eaux pluviales » du zonage permet de traiter distinctement ou conjointement les alinéas 3° et 4°. Les deux aspects du zonage peuvent être décrits dans un même document qui prend généralement la forme d'une carte.

Selon les alinéas 3° et 4° la réalisation d'un zonage pluvial est réservée aux zones à enjeux, là où « des mesures doivent être prises » pour maîtriser le ruissellement ou bien là « où il est nécessaire de prévoir des installations » pour assurer la collecte et le stockage des eaux pluviales, pour lutter contre des pollutions engendrées par les dysfonctionnements des systèmes d'assainissement. Les collectivités qui n'auraient pas identifié de telles zones sur leur territoire n'ont donc pas l'obligation de réaliser un tel zonage. Toutefois, une collectivité qui se trouve dans ce cas pourrait être amenée à justifier ce diagnostic.

2.3 - Objectifs et interprétations de la réglementation du zonage

Dans son ensemble, la finalité du zonage pluvial est de déterminer des règles spatiales de gestion de ces eaux. S'ajoute une volonté de transparence et de documentation des connaissances qui formalisent des prescriptions et des règles de gestion zone par zone.

Les alinéas 3° et 4° de l'article L.2224-10 du CGCT disposent deux aspects pour le zonage lié aux eaux pluviales :

- L'interprétation de l'alinéa 3° va dans le sens d'une approche plutôt quantitative nécessitant une intervention à la source, dans le but de lutter contre les inondations et les effets du ruissellement. Cet alinéa vise des actions préventives n'impliquant pas seulement les acteurs de la gestion de l'eau mais plus largement les gestionnaires d'espaces agricoles et les aménageurs d'espaces à urbaniser.
- L'interprétation de l'alinéa 4° va dans le sens d'une intervention sur le réseau de collecte et sur les infrastructures de traitement des eaux. Le texte a ici une approche qualitative et curative de la gestion et du traitement des eaux pluviales. Il vise quasi exclusivement les acteurs de la collecte et du traitement des eaux pluviales.

Ces interprétations, qui sont issues d'échanges au sein d'un groupe de travail national sur les eaux pluviales (MEDDE, 2014), ne sont pas limitatives. Il apparaît clairement que les enjeux locaux (inondation ou pollution) et le système des réseaux de collecte (unitaire, séparatif, gestion à la parcelle) peuvent conduire à d'importantes variations d'interprétation. Certaines communes - dont Paris - ont adopté une lecture de la loi faisant correspondre l'alinéa 3° aux problématiques d'inondation et l'alinéa 4° aux questions de pollutions.

Au delà des différentes lectures possibles, la définition adoptée par la collectivité qui souhaite réaliser son zonage pluvial est le fruit de la réflexion qui l'a conduit à cette démarche. Dans la mesure où ce zonage engage la responsabilité de la collectivité, le maître d'œuvre du zonage pluvial se doit de construire une réflexion argumentée, conforme à l'esprit de la loi.

A ce jour, le zonage pluvial n'a pas donné à jurisprudence.

2.4 - Portée juridique du zonage

La portée juridique du zonage est d'abord territoriale.

Actuellement, le service public de gestion des eaux pluviales urbaine relève de la commune. Toutefois, la commune a la possibilité de transférer cette compétence à un EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération ou encore métropoles).

Le zonage, tel que disposé par l'article L.2224-10 du CGCT, est obligatoire pour les communes dans les zones à enjeux. Si la commune a transféré la gestion de ces eaux usées et pluviales à un EPCI, alors la production d'un zonage relève de la responsabilité de l'EPCI en question.

Concernant les spécificités (hors EPCI) départementales en matière d'eaux pluviales, l'article L.3451-3 CGCT indique clairement que les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et l'institution interdépartementale qu'ils ont créée sont en charge, par défaut, d'établir les zonages en matière des eaux pluviales. Ils ne se substituent aux communes et établissements publics de coopération que si ces derniers n'y pourvoient pas eux-mêmes.

Aucun délai n'est fixé pour la réalisation et la mise en place de cet outil. Seules les communautés d'agglomération qui ont en charge la compétence assainissement devaient avoir débuté l'étude de mise en place de cet outil avant le 01 juillet 2015 (Article 156 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010).

A partir du 1^{er} janvier 2020, le transfert des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement aux communautés de communes et aux communes d'agglomération sera obligatoire, selon la loi du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la

République (loi NOTRe). Cependant, la place de la gestion des eaux pluviales n'a pas été abordée.

La portée juridique du zonage peut être différente selon que le document soit pris en compte ou non dans un document d'urbanisme.

Les zones mentionnées dans l'article L.2224-10 du CGCT et ayant trait aux eaux pluviales sont citées à l'article L.151-24 du Code de l'Urbanisme traitant des Plans Locaux d'Urbanisme.

Article L151-24 du Code de l'urbanisme

Le règlement peut délimiter les zones mentionnées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;

Sans être imposées par cet article du Code de l'Urbanisme, les zones mentionnées dans l'article L.2224-10 du CGCT peuvent être intégrées au règlement d'urbanisme. Si le zonage est inclus dans le règlement du PLU(i), alors il devient partie intégrante de ce document. Le zonage peut aussi figurer en annexe du PLU(i), dans ce cas, le règlement doit y faire expressément référence.

Si le PLU qui intègre le zonage est adopté par arrêté municipal, alors le document de zonage devient opposable aux tiers. En effet, tout acte administratif unilatéral qui est publié devient opposable.

Traité seul, le zonage n'a pas la même portée juridique. En effet, il ne sera pas systématiquement consulté par les aménageurs. Pour qu'il soit rendu opposable, la commune compétente doit suivre l'ensemble de la procédure d'approbation, décrite dans la partie 3 de cette note. La simple soumission du zonage à une enquête publique ne rend en rien ce document opposable aux tiers.

3 - La démarche de mise en œuvre d'un zonage pluvial

La production d'un zonage pluvial, tel que disposé par les alinéas 3° et 4° de l'article L.2224-10 du CGCT, requière la mise en œuvre d'une démarche projet. La réalisation proprement dite d'un zonage fait en général appel à un cabinet d'expert qui produit la cartographie et les règles de gestion. La réalisation du document de zonage suit également une procédure administrative de réalisation et d'approbation encadrée par la loi. Ce processus d'élaboration peut représenter un coût important pour les collectivités qui peuvent bénéficier dans certains cas d'un accompagnement financier de la part des Agences de l'eau.

3.1 - Les porteurs du zonage et l'approche territoriale.

Le projet de zonage pluvial est une initiative portée par la collectivité compétente en matière d'eaux pluviales : commune, EPCI ou syndicat. Cette compétence peut également être partagée au sein d'un même territoire, selon le type de patrimoine. C'est le cas des départements de la petite-couronne parisienne qui peuvent réaliser un zonage « volontaire » basé sur leur réseau. Cette possibilité présente des avantages et peut permettre d'apporter une vision élargie aux collectivités d'un même territoire (département du Val de Marne).

En effet, les limites administratives ne correspondent souvent pas à celles des bassins versants pluviaux, pour autant les communes à cheval sur plusieurs bassin doivent veiller à avoir des principes de gestion des eaux pluviales cohérents. Pour garder cette cohérence, des collectivités se substituent souvent aux communes pour établir le zonage « temps de pluie » (comme la communauté d'agglomération de Périgueux, ou la communauté de communes du Pays de Gex dans le cadre d'un contrat de rivière).

Certains acteurs de l'eau vont même parfois jusqu'à prescrire des règles de gestion des eaux pluviales par défaut à l'échelle d'un bassin, dans l'attente que celle-ci en spécifient ou adaptent ces règles par défaut (SDAGE Loire-Bretagne de 2009, PPRNi des départements du Rhône ou de la Loire).

3.2 - Mise en œuvre du zonage : délais et sanctions.

Bien qu'il soit obligatoire pour toutes les communes sur lesquelles des enjeux sont identifiés, la loi ne fixe aucun délai pour la réalisation et la mise en place du zonage pluvial. Cette absence de délai formel fixé par la loi rend les dispositions des alinéas 3° et 4° applicables immédiatement. Dans la pratique, la réalisation du zonage pluvial est bien souvent reporté *sine die*. Seules, les communautés d'agglomération qui ont en charge la compétence assainissement se sont vues imposer une date butoir, conformément à l'article 156 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Elles devaient avoir débutées une étude de mise en place de cet outil avant le 1^{er} janvier 2015.

Certains acteurs étatiques ou collectifs (Comité de bassin, Commission Locale de l'Eau) ont été conduits à fixer localement des délais de réalisation. Par exemple, la DDT du Rhône tend à généraliser cette approche dans les PPRI de cours d'eau secondaires.

Aucune sanction n'est prévue en cas de non respect de l'article L.2224-10 du CGCT. Toutefois, si un accident (dégradation du milieu aquatique, accident de la personne, etc.) survenait suite à une mauvaise gestion des eaux pluviales due, pour partie, à la non

réalisation du zonage assainissement des eaux pluviales, le maire ou le président de l'EPCI pourrait être juridiquement responsable.

3.3 - La démarche administrative de réalisation et d'approbation du zonage.

Lorsque le zonage est entrepris par une commune ou un EPCI, la zone d'étude pourra couvrir l'ensemble ou une partie du territoire communal ou intercommunal.

Un Schéma Directeur de Gestion des Eaux pluviales (SDGEP) peut s'avérer être un outil pertinent avant d'entrer dans une démarche de réalisation d'un zonage. Le volet eau pluviale du zonage peut se faire dans le cadre de l'élaboration de ce schéma directeur d'assainissement.

L'étude de déploiement d'un zonage pluvial s'envisage suivant une procédure en plusieurs étapes :

Étape 1 : étude d'opportunité.

La responsabilité accrue des EPCI sur la compétence eaux pluviales et la nécessaire réflexion sur l'approche territoriale du zonage introduit une complexité qui peut justifier une étude d'opportunité et de faisabilité comme préalable à un projet de zonage. Cette étude peut porter sur l'examen de la répartition des compétences, de la spécificité et de la hiérarchisation des enjeux présents sur le territoire.

Une telle étude d'opportunité peut avoir lieu dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision du Plan Local d'Urbanisme (cas très souvent rencontré), d'une programmation de travaux d'assainissement, ou encore d'une demande de transparence de la part des usagers.

Lors de cette étape, les orientations du SDAGE, ainsi que les orientations d'aménagement du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) doivent être prises en compte.

Les documents de prévention des risques doivent également être consultés.

Étape 2 : construction d'un cahier des charges de l'étude.

Étape 3 : études préalables techniques.

Les études techniques, réalisées par le bureau d'étude sélectionné ou la régie des eaux de la collectivité, sont indispensables à la production d'un zonage. Elles portent sur l'aptitude à l'infiltration des sols et établissent des périmètres avec des débits de fuite maximum à respecter. Elles étudient la capacité des réseaux d'eau pluviale et dressent une liste de préconisations sur les aspects hydraulique, en distinguant les zones urbanisées des zones urbanisables et des zones à vocation rurale.

Avant de réaliser cette étape, les bureaux d'études doivent se reporter au règlement d'assainissement et au SDGEP, s'il existe.

Étape 4 : réalisation du zonage cartographique et de la notice explicative.

A partir des résultats des études techniques, le bureau d'étude sélectionné ou en régie par la collectivité produit un zonage cartographique ainsi qu'une notice explicative. Les Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA) de la nomenclature Loi sur l'eau sont à prendre en compte pour établir la carte.

Étape 5 : étude environnementale.

Cette procédure est décidée au cas par cas par le préfet compétent en matière d'environnement conformément à l'article R. 122-2 du Code de l'Environnement. Cette démarche, à la charge du maître d'ouvrage, consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation du projet, de sa réalisation et du processus décisionnel qui l'accompagne.

Dans la pratique, c'est au préfet de département que revient la décision de l'exécution ou on d'une évaluation environnementale.

Étape 6 : soumission à enquête publique.

Définie par l'article L. 123-1 du Code de l'environnement, cette procédure est organisée dans les mairies concernées par le zonage. L'enquête publique est ouverte à tous. Chacun peut s'y informer et exprimer son avis, ses suggestions et éventuelles contre propositions. Sous l'autorité d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête qui tient une permanence et organise des consultations, l'enquête publique est la phase de consultation de tous les partis concernés. La procédure ne peut excéder deux mois.

Étape 7 : Approbation du zonage par l'assemblée délibérante.

Après examen et modification éventuelles des conclusions du commissaire enquêteur, le zonage est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante. Une fois approuvé, il doit subir un dernier contrôle de légalité par le Préfet de département qui approuve le document en dernier ressort. La publication de l'acte confère au document son caractère opposable au tiers.

Le contrôle de légalité du zonage passe par l'examen du bon respect du principe de conformité vis-à-vis de l'ensemble des outils participant à la gestion de l'eau (SDAGE, SAGE, Contrat de milieu), la gestion des risques inondations (PPRI, PGRI) ou encore à l'aménagement du territoire (PLU, SCoT). Cela signifie que, si le zonage peut s'écarter de ce qui est mentionné dans les textes de niveaux supérieurs, il lui est impossible de les contredire. C'est le principe de non contradiction associé au principe de cohérence qui est retenu pour garantir une logique de fonctionnement.

3.4 - Les modes d'accompagnements financiers.

Le financement de la gestion des eaux pluviales relève du budget de la commune ou de l'EPCI compétent. De fait, les difficultés budgétaires sont l'un des motifs de retard pour la mise en œuvre du zonage invoqué par les collectivités. Des incitations financières sont cependant proposées par des Agences de l'Eau et certains Conseils Départementaux.

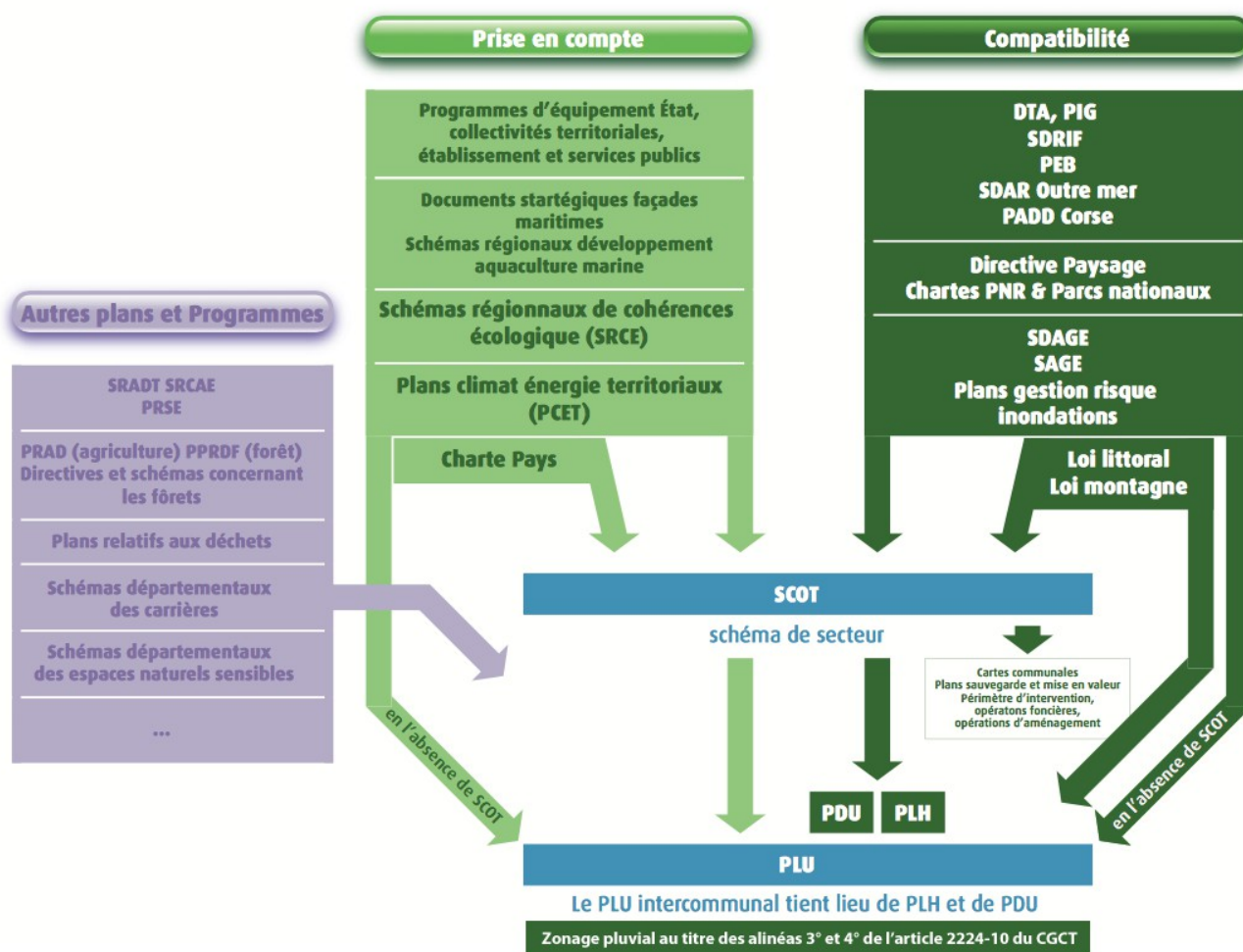
Indépendamment du budget alloué par la collectivité à l'élaboration d'un zonage « pluvial » les Agences de l'Eau apportent leurs contributions sous forme de subventions aux études dont les montants peuvent varier en fonction de l'agence sollicitée. Le montant des subventions accordées par les Agences de l'eau pour financer les études liées à la mise en place d'un zonage « pluvial » est de 0 à 80% du coût.

Agences de l'eau	Taux de subventions de l'étude
Bassin Rhin-Meuse	70 %
Seine Normandie	80 %
Martinique	50 %
Guadeloupe	80 %
Artois Picardie	50 %
Adour Garonne	50 %
Loire Bretagne	50 %
Guyane	?
Rhône Méditerranée - Corse	50 %
Réunion	Aucune participation

Source : MEDDE. 2014.

4 - L'intégration du zonage au titre des alinéas 3° et 4° de l'article L. 2224-10 du CGCT dans son environnement réglementaire

Le zonage « pluvial » s'intègre dans un contexte réglementaire très riche. Il fait partie intégrante des outils de la gestion de l'eau qui interagissent eux-mêmes étroitement avec les outils de la prévention des risques et les outils des politiques d'urbanisme.



Schémas d'intégration de l'outil zonage pluvial dans le cas de son intégration à un PLU(i).

4.1 - Articulation du zonage avec les autres outils de gestion de l'eau

La France dispose d'une importante législation sur l'eau qui établit un cadre et des outils de gestion de l'eau.

4.1.1 - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE

Institué par la loi sur l'eau de 1992, les Schémas Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) sont des instruments obligatoires de planification de la gestion de l'eau. Ils fixent pour chacun des grands bassins hydrographiques du territoire (6 SDAGE pour le territoire métropolitain, 1 SDAGE par Département d'Outre Mer) les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau avec pour principal objectif le « bon état écologique des deux tiers des masses d'eau » d'ici à 2021. Il existe six SDAGE sur le territoire métropolitain et un SDAGE par département d'outremer. Programmé pour six ans, les SDAGE actuels couvrent la période 2015-2021.

Adopté par le comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, les SDAGE sont des documents de la plus haute autorité en matière de gestion de l'eau, imposant selon le principe de compatibilité, leurs préconisations à l'ensemble des documents participant à la gestion de l'eau et à l'aménagement du territoire (PLU, SCoT). Ils constituent l'outil opérationnel de la Directive Cadre sur l'Eau. Les dispositions des SDAGE sont opposables à l'administration et à ses décisions mais ne sont cependant pas opposables aux tiers.

Les SDAGE mentionnent les eaux pluviales comme un enjeu majeur même si leur prise en compte diffère d'un grand bassin versant à l'autre. Les orientations fixées en matière de politique de gestion des eaux pluviales sont souvent détaillées dans les thèmes « pollution », « inondation » ou encore « préservation de la ressource ». Les SDAGE traitent la problématique eaux pluviales à la fois sous l'angle qualitatif et quantitatif. Une attention particulière est également portée sur les enjeux spécifiques à certaines zones telles que les littoraux où la qualité des eaux de baignade, la qualité des eaux pour la production conchylicole ou encore l'eutrophisation sont des problématiques clés.

Compte tenu de leur échelle d'application, la thématique du zonage pluvial est abordée de façon assez homogène par les SDAGE, qui rappellent le cadre légal défini par le CGCT (Art L. 2224-10). Ce document se contente de proposer l'adoption de valeurs de débits de fuite limites, qui peuvent constituer pour les communes, un minimum à respecter. Toutefois, cela reste rare et ne reflète pas la philosophie principale du document. De plus, s'il doit se conformer à l'esprit du SDAGE, le zonage pluvial couvre une aire géographique plus restreinte qui peut justifier un assouplissement ou une plus grande rigueur sur les débits de fuite qu'il impose.

Dans la pratique, la définition de valeurs de débits de fuite limites du SDAGE aboutit souvent à une réflexion moins pertinente sur la gestion au niveau local et donc à une standardisation des principes de gestion. L'étude et le zonage risque alors de se limiter à reproduire la « règle » du niveau supérieur, comme ceci a pu être observé en Bretagne.

Les SDAGE restent un outil important pour le développement de l'outil de zonage pluvial. Dans le cadre des préconisations de ce schéma directeur, la Martinique et l'Agence de l'Eau de Seine-Normandie ont, par exemple, déjà mis en place un guide d'accompagnement pour la réalisation du zonage pluvial.

4.1.2 - Schéma d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un outil de planification, élaboré de manière collective par la commission de l'eau (CLE) regroupant les différents acteurs du territoire, à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupement de sous bassins versants. L'objectif principal du SAGE est la recherche d'un équilibre entre protection

de l'environnement et satisfaction des usages. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

Le SAGE constitue l'outil de mise en œuvre des dispositions et orientations inscrites dans le SDAGE, à l'échelle du bassin versant. Dans ce cadre, il peut définir les objectifs concernant la gestion des eaux pluviales ainsi que les dispositifs permettant de les atteindre. Le SAGE est composé d'un plan d'aménagement de gestion durable (PAGD) et d'un règlement qui inclue des documents cartographiques. Le projet de SAGE est soumis à enquête publique et approuvé par l'État qui veille à sa mise en œuvre à travers la police de l'eau. Le SAGE est opposable aux administrations et aux tiers. Un guide d'aide à la rédaction du règlement des SAGE vient d'être publié par le ministère.

La prise en compte de l'outil zonage pluvial dans les SAGE est très hétérogène. Cette différence de traitement provient du bassin versant en lui-même qui présente des enjeux spécifiques auxquels il doit faire face, du manque d'expérience dans le domaine (certains SAGE sont en cours d'élaboration et ne disposent que de peu de recul), ou encore de l'absence de volonté politique. Ainsi, certains SAGE se contentent de rappeler le cadre réglementaire entourant le déploiement du volet eaux pluviales du zonage d'assainissement (SAGE Sud Réunion (974)) alors que d'autres vont plus loin en préconisant une approche intercommunale de la gestion intégrée des eaux pluviales, leur prise en compte dans les documents d'urbanisme ou en précisant les débits de fuite limites (SAGE de l'Yerres (91)).

4.1.3 - Contrat de milieu / Contrat de rivière / Contrat de nappe

Le contrat de milieu est une procédure contractuelle dont l'ambition est de créer une dynamique locale dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Il débouche sur des plans d'actions cohérents à l'échelle du bassin versant. Il constitue le bras opérationnel du SAGE sous la forme d'un programme d'actions volontaires concerté sur 5 ans entre les différents partenaires du territoire (préfet de département, agence de l'eau, ou collectivités locales).

Les grands objectifs récurrents sont essentiellement la restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, la prévention du risque d'inondation, la gestion quantitative et qualitative des ressources ainsi que la sensibilisation des différents acteurs du domaine de l'eau. Le programme du contrat de milieu peut envisager toute action concernant la gestion des eaux pluviales qui relève de la compétence de la structure animatrice du contrat de rivière ou d'autres collectivités. À titre d'exemple on peut citer la mise en place de bassin de rétention, la mise en œuvre de techniques alternatives de gestions des eaux pluviales (parking inondable, chaussées poreuses, toitures végétalisées, noues, etc)...

Dans la réalité des faits, le traitement par les différentes collectivités varie du tout au rien. Ainsi certains contrats ne font aucunement référence au volet eaux pluviales du zonage d'assainissement alors que d'autres préconisent leur déploiement et s'appuient sur leurs résultats pour optimiser leurs actions (Contrat de rivière du Gier, Contrat de Rivière Sequana).

Enfin, la structure porteuse du Contrat peut être sollicitée pour donner des avis consultatifs sur tout projet d'urbanisme ou lié à des zones à enjeux en matière de ruissellement et d'inondation. À noter que ces avis n'ont pas de portée juridique (les contrats ne sont pas opposables aux tiers).

4.1.4 - Règlement d'assainissement

La stratégie de collecte et de traitement des eaux usées et pluviales repose sur des critères techniques, économiques et politiques. Le règlement d'assainissement, défini à l'article L.2224-12 du Code Général des Collectivités Territoriales, précise les conditions et modalités de déversement des eaux usées et pluviales dans le réseau collecteur de la collectivité. L'objectif général de cet engagement contractuel est de mettre en place un règlement de service définissant les obligations et responsabilités des services d'assainissement, exploitants, des propriétaires, des particuliers afin de garantir la sécurité, l'hygiène, la salubrité et la protection de l'environnement. Le règlement de service d'assainissement est pris par la collectivité compétente pour l'assainissement.

En s'appuyant également sur le Code de la Santé Publique (Articles L1331-1 à 12), le règlement d'assainissement peut proposer, réglementer ou encore imposer le raccordement au réseau collectif. Toutefois, règlement d'assainissement et dispositions du Code de la Santé Publique ne doivent pas être confondus.

Dans la pratique, les règlements d'assainissement contiennent une section eaux pluviales qui précise le mode de gestion et les modalités de raccordement. Ainsi, règlement d'assainissement et zonage « pluvial » constituent deux outils complémentaires. Ils assurent une meilleure prise en compte des eaux pluviales au niveau local en garantissant une certaine cohérence à travers le respect d'un rapport de compatibilité. Aussi, il n'est pas rare de trouver des rappels réglementaires du CGCT (Règlement d'assainissement de Lille Métropole (59)), des préconisations en faveur du volet eaux pluviales du zonage d'assainissement (Règlement d'assainissement de Rennes (35) ou Toulouse (31)) ou encore des références directes à des zonages existants (Règlement d'assainissement de Juan les Pins (06)).

L'échelle du règlement d'assainissement est variable suivant la collectivité compétente. Par exemple, le département du Val-de-Marne, à qui une part importante de la compétence assainissement a été déléguée, a produit conjointement un règlement de service départemental d'assainissement et un zonage « pluvial » départemental approuvés par l'assemblée départementale le 19 mai 2014.

4.1.5 - IOTA et Police de l'eau (procédures d'autorisation et de déclaration au titre du code de l'environnement)

Certains aménagements (lotissements, routes, ZAC, ...) imperméabilisent les sols, empêchent l'infiltration des eaux et accélèrent le ruissellement. Dans certains cas, l'aménagement peut intercepter les ruissellements provenant du bassin versant amont. Il peut aussi générer des pollutions. Ainsi, lorsque la surface du projet et du bassin versant intercepté dépasse 1ha, le projet est soumis à procédure au titre du Code de l'Environnement (loi sur l'eau).

La législation sur l'eau (Loi sur l'eau et LEMA) réglemente en effet les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ayant un lien avec les milieux aquatiques quand ils sont réalisés à des fins non domestiques par des personnes publiques ou des personnes privées. Une nomenclature, qui exclue les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (IPCE), décrit les IOTA soumis à autorisation (A) ou à déclaration (D), ou non classés (non soumise au contrôle) selon différents critères tels que les prélèvements ou rejets en eau, l'impact sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique ou encore l'impact sur le milieu

marin.

Le dossier « Loi sur l'eau » instruit par le service de police de l'eau permettra de certifier la compatibilité du projet aux dispositions, si elles existent, du SDAGE, du SAGE et du zonage pluvial en vigueur. La compatibilité, qui est une obligation réglementaire, doit faire l'objet d'une présentation étayée dans le dossier IOTA. Ainsi, s'il existe, le zonage confère plus de sécurité juridique à l'évaluation du dossier « loi sur l'eau » .

La création d'un zonage pluvial ou sa révision requière une attention particulière quand aux autorisations IOTA accordées et une prise en compte des déclarations IOTA antérieures afin d'établir le zonage le plus pertinent possible.

4.1.6 - Loi MAPAM et compétence GEMAPI

La loi attribue, à compter du 1er janvier 2016, une nouvelle compétence aux communes et à leurs EPCI sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Elle instaure une nouvelle taxe facultative pour l'exercice de cette compétence et crée les Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) comme nouvelle structure opérationnelle dans le paysage de la gouvernance de l'eau, aux côtés des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Une veille attentive sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI est nécessaire pour en apprécier les conséquences sur la mise en œuvre d'un zonage pluvial.

4.2 - Articulation du zonage avec les outils de la prévention des risques

En France, le Plan de Prévention des Risques (PPR), est une servitude d'utilité publique. Ce document - non obligatoire - est réalisé par l'État et signé par les préfets. Il réglemente l'utilisation des sols à l'échelle communale, en fonction des risques auxquels ils sont soumis. Cette réglementation va de l'interdiction de construire à la possibilité de construire sous certaines conditions en passant par l'imposition d'aménagement aux constructions existantes. Les conditions requises pour autoriser la construction et l'imposition d'aménagement peuvent intégrer les règles ayant trait à la gestion des eaux pluviales et donc au zonage. Les principaux risques naturels en lien avec la gestion des eaux pluviales sont : les inondations, les mouvements de terrains, ruissellement et submersions marines.

Par ailleurs, le risque inondation fait l'objet d'une politique publique forte avec les Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI), lancés en 2002, puis l'élaboration de Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) d'ici à 2015. Le but de cette politique publique est indissociable des objectifs poursuivis par la politique d'amélioration de la gestion des eaux pluviales.

4.2.1 - Plans de prévention des risques : inondation – PPR I, ruissellement – PPR R, mouvement de terrain – PPR MT.

Les Plans de Prévention des Risques Inondation (PPR I) et Ruissellement (PPR R) définissent les zones susceptibles d'être inondées par débordements directs ou indirects (à l'exception des débordements de réseaux d'assainissement), remontée de nappe, et ruissellement. Les PPR Mouvements de Terrain (PPR MT) définissent les zones susceptibles d'être affectées par cet aléa qui est très souvent lié au niveau de saturation en eaux des sols et donc à l'infiltration des eaux pluviales.

Pour faire face à ces aléas, les PPR peuvent imposer des mesures de libre écoulement, de maîtrises de ruissellement et d'infiltration en fixant des règles relatives à l'aménagement du territoire. La mise en pratique de cette politique nécessite la réalisation d'une cartographie qui détermine les « zones de danger » et « les zones de précaution » en évaluant l'aléa et son risque associé.

Les obligations formulées par un PPR et les règles énoncées par le zonage pluvial appelle une cohérence d'approche des problématiques. Il existe cependant une claire distinction entre ces deux outils : les PPR sont portés par la préfecture départementale qui traite d'un risque véritable encouru par la population et les biens alors que le zonage pluvial est porté par la commune qui identifie une problématique liée à la gestion des eaux pluviales sur son territoire.

L'objet traité par le PPR relève donc plus d'un risque majeur inondation que de la gestion d'un temps de pluie courant. À titre d'exemple, le temps de retour de pluie utilisé pour le déploiement d'un PPR est généralement d'ordre centennale alors qu'il est d'ordre décennale dans le cas du volet eaux pluviales du zonage pluvial. En pratique, les PPR se limitent généralement à rappeler la nécessité de mettre en place un volet eaux pluviales du zonage d'assainissement en se référant au CGCT (Art L. 2224-10) comme dans le cas des PPR I de Nîmes (30), ou de Sérignan (34).

Dans de rares cas, le PPR va jusqu'à prescrire des mesures portées normalement par un zonage pluvial. Cela se rencontre dans le cas où l'impact du ruissellement sur le risque d'inondation est très important ou lorsqu'une collaboration des services en charge des deux problématiques est instituée. Développer cette approche du zonage pluvial intégré au PPR I-R semble délicate dans la mesure où les PPR visent en premier lieu la prévention du débordement de cours d'eau « principaux » et en raison des distinctions qui existent entre les deux outils tant au niveau géographique et méthodologique qu'au niveau administratif.

Dans le cas où les deux documents cohabitent sur un même territoire, les prescriptions portées par l'un ne peuvent pas contredire les mesures de l'autre. Le principe de conformité des documents assure la cohérence de l'ensemble des outils. Le cas échéant, le document le plus restrictif s'impose dans l'attente d'une mise en cohérence des documents.

4.2.2 - Le PAPI, le PGRI

Le risque inondation fait l'objet d'une politique publique forte avec les Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI), lancés en 2002. Les PAPI ont précédé la mise en œuvre de la directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. Transposée en droit français dans le cadre de la loi Grenelle 2, cette directive doit aboutir en France, d'ici 2015, à l'élaboration de Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI).

Les Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI) ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation (à l'exclusion des débordements de réseau) en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités, le dispositif PAPI permet la mise en œuvre d'une politique globale, pensée à l'échelle du bassin présentant le risque.

La démarche PAPI dite « complète », intègre les modalités de gouvernance locale, les orientations des outils de gestion de l'eau (du type SAGE ou contrat de milieu) ainsi que les politiques d'aménagement du territoire (SCoT, PLU). Trois axes du PAPI peuvent avoir un

lien direct avec la gestion des eaux pluviales et à ce titre avec un zonage « pluvial » :

- Axe 4 : la prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme ;
- Axe 5 : les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens sont obligatoires ;
- Axe 6 : le ralentissement des écoulements.

À partir de 2015, le dispositif d'appel à projets PAPI devrait être intégré au dispositif de mise en œuvre des nouveaux PGRI.

Les PGRI ont été arrêtés, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins pour les territoires identifiés à risque important d'inondation. Ils sont élaborés par les préfets coordinateurs de bassin en associant notamment : les collectivités territoriales (et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace), le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin.

Un PGRI doit fixer les mesures permettant d'atteindre les objectifs nationaux relatifs à la gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et aux territoires identifiés comme étant à risque important d'inondation.

Ces mesures comprennent notamment :

- les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les SDAGE concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation ;

A ce titre, les mesures identifiées à l'échelon du bassin (ou groupement de bassins) peuvent guider les règles fixées par un zonage pluvial mis en place à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI. De plus, les PAPI et PGRI peuvent aussi être des dispositifs à l'origine d'un meilleur diagnostic des enjeux qui pourraient mettre en exergue la nécessité, pour une commune, de mettre en œuvre un zonage pluvial.

4.3 - Articulation du zonage avec les outils de l'urbanisme

En application de la Directive Cadre sur l'Eau, de nombreuses dispositions des SDAGE ont vocation à s'appliquer via les documents d'urbanisme dans le respect des textes réglementaires qui les encadrent. En effet, les préconisations en matière de gestion intégrée des eaux pluviales ont des conséquences directes sur les politiques d'urbanisme. D'où l'importance d'une analyse précise des orientations des SDAGE dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme.

L'élaboration des documents d'urbanisme se fait par une procédure administrative, ce qui permet de rendre leurs dispositions opposables aux tiers. C'est pourquoi, les PLU(i) constituent le cadre le plus fréquent et le plus efficace pour porter le zonage pluvial

4.3.1 - Schéma de Cohérence Territorial – SCoT

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) constitue un document d'urbanisme supra-communal qui définit un projet de territoire décrivant les orientations d'aménagement retenues et les conditions d'un développement urbain durable. Il vise le respect des équilibres entre les grands enjeux comme l'économie, l'environnement, les transports, le

cadre de vie, etc.

À ce titre, il doit prévoir des orientations qui garantissent le développement de la collectivité tout en respectant le cycle de l'eau. Cette démarche doit ainsi envisager les risques liés aux inondations et formuler les dispositions qui permettront de se préserver des conséquences de telles catastrophes. Le SCoT peut limiter l'imperméabilisation des sols et d'occupation des espaces utiles à l'écoulement des eaux ou à l'amortissement des crues ou encore identifier les secteurs sensibles au ruissellement urbain.

Un rapport de compatibilité est imposé par le Code de l'Urbanisme entre SAGE et SCoT. Les interdépendances sont nombreuses et les échelles de territoire sont souvent proches. Il y a donc un enjeu important pour le territoire à valoriser les complémentarités entre les outils lorsque cela est possible, notamment quand ces deux démarches sont conduites en parallèle. Un zonage pluvial doit également se conformer aux dispositions actées par le SCoT.

Le SCoT de l'agglomération du Grand Lyon en est un exemple. Il préconise la mise en place d'un Schéma Directeur de Gestion des Eaux Pluviales (SDGEP), sensibilise les décideurs aux problématiques de ruissellements dues à l'imperméabilisation, rappelle la nécessité de déploiement du zonage pluvial et de son intégration dans les documents d'urbanisme notamment le PLU.

Cependant, il n'existe pas d'architecture unique pour réaliser un SCoT. Tous ne vont pas aussi loin dans les préconisations de la gestion des eaux pluviales. Beaucoup préconisent une gestion intégrée des eaux pluviales, un contrôle des ruissellements en raison de l'imperméabilisation sans mentionner l'existence du volet eaux pluviales du zonage d'assainissement (SCoT du Pays de Lorient).

4.3.2 - Plan Local d'Urbanisme (intercommunal) – PLU(i)

Successeur du Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000, le PLU exprime le projet urbain de la commune en fixant les règles de construction et d'aménagement du territoire de la collectivité à l'horizon d'une dizaine d'années.

Élaboré suite à un diagnostic, ce document non obligatoire se caractérise par l'édition de règles effectives, précises et chiffrées opposables aux personnes publiques et privées. Il supporte les orientations contenues dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il définit le droit des sols et apporte des précisions d'aménagement pour certains secteurs. Son objectif principal est de planifier la vocation des zones de la commune en autorisant, réglementant ou interdisant la construction. Le PLU exprime les orientations de la politique urbaine à travers les 4 documents qui le composent :

- Le rapport de présentation ;
- Le PADD qui définit les objectifs et projets de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme en respectant le principe de développement durable ;
- Le règlement contenant le zonage pluvial ;
- Les annexes.

Promu par la loi portant l'Engagement National pour l'Environnement de juillet 2012, le PLU(i) (Plan Local d'Urbanisme inter-communautaire) couvre l'intégralité du territoire inter-communautaire. Élaboré selon le Code de l'Urbanisme (Livre I – Titre II – Chapitre III), il

définit un périmètre plus large pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements tout en mutualisant les moyens et les compétences.

Élaborées à l'initiative et sous l'autorité de la commune, les préconisations contenues dans le PLU ou le PLUi doivent respecter les orientations relatives à la gestion équilibrée des ressources en eau décidées dans le SDAGE et le SAGE. Conformément à la Loi sur l'Eau de 1992, le PLU et le PLUi peuvent adopter dans leur règlement constitutif des prescriptions qui s'imposent aux aménageurs en vue de favoriser l'infiltration, ou le stockage temporaire des eaux pluviales. Le décret de modernisation du règlement du PLU du 29 décembre 2015 a d'ailleurs sécurisé ces possibilités. À titre d'exemples :

- Gestion des taux d'imperméabilisation selon les secteurs géographiques (proportion de pleine terre recommandée sur les terrains à aménager) ;
- Gestion de modalité de raccordement, limitation des débits ;
- Inscription en emplacements réservés des emprises des ouvrages de rétention et de traitement ;
- Inconstructibilité ou constructibilité limitée de zones inondables, de zones humides et de zones d'expansion des crues.

Le PLUi offre un périmètre plus pertinent pour le déploiement du zonage pluvial dans la mesure où il permet de prendre en compte plus globalement les enjeux des communes en amont et en aval. La récente mise en place de la dimension intercommunale de cet outil explique néanmoins l'absence d'exemple de zonage connu mis en œuvre dans ce cadre.

Pour garantir la prise en compte de l'enjeu associé aux eaux pluviales, et conformément à l'article R.123-13 du Code de l'Urbanisme, le PLU et le PLUi peuvent intégrer le zonage pluvial réalisé par la commune. On retrouve généralement les éléments cartographiques du volet eaux pluviales du zonage d'assainissement dans la section « annexe » ou intégré directement dans le « règlement » du PLU ou du PLUi. Qu'il s'agisse du règlement ou de l'annexe, la portée juridique du volet eaux pluviales du zonage d'assainissement reste identique dans la mesure le règlement fait explicitement référence à l'annexe correspondante.

La création ou de la révision d'un PLU constitue une opportunité pour une collectivité désireuse de déployer l'outil de zonage pluvial. La validation du PLU nécessite une évaluation environnementale et une enquête publique qui porteront également sur le zonage, si celui-ci est intégré au PLU. L'évaluation environnementale, du PLU(i), comme du zonage pluvial, est une procédure soumise au cas par cas, seules les communes littorales voient leur PLU(i) automatiquement soumis à évaluation. Ainsi, la conception conjointe du PLU et du zonage pluvial permet l'économie d'une procédure supplémentaire pour le zonage ce qui implique un gain de temps et une réduction théorique des coûts.

Alors que le PLU est consulté en priorité par les aménageurs, un zonage disjoint peut contribuer à une moindre prise en compte de ses préconisations. Il est préférable de privilégier une intégration des données du zonage au PLU. Néanmoins, que ces deux documents soient réalisés de façon simultanée ou non, un principe de comptabilité s'impose pour assurer la cohérence des règles. Dans le cas d'une erreur où la conception de l'un ne prendrait pas en compte les prescriptions de l'autre, la règle la plus récente s'applique jusqu'à leur mise en cohérence.

Le PLU, et à plus long termes le PLUi, apparaissent à ce jour comme les meilleurs outils d'intégration du zonage pluvial. Les exemples sont nombreux : PLU d'Antibes (06), d'Anduzes (30), de Cesson Sévigné (35).

4.3.3 - Carte communale

Instituée par la loi SRU de décembre 2000, la carte communale est un document d'urbanisme simplifié dont peut se doter une commune qui ne dispose pas d'un Plan Local d'Urbanisme ou d'un document en tenant lieu. Elle a pour objectif d'organiser le développement du territoire et la maîtrise de l'urbanisation. Elle délimite les secteurs constructibles et non constructibles de la commune.

La carte communale comporte deux documents : un rapport de présentation et des documents graphiques délimitant les secteurs constructibles du territoire communal. Sans annexe ni règlement, la carte communale ne peut édicter de règles concernant la taille, l'implantation des constructions, le raccordement au réseau, etc. Les éléments cartographiques se limitent à classer les zones constructibles et non constructibles sans possibilité d'intégrer un zonage pluvial formel.

Cependant la carte communale permet aux communes de prendre deux types de mesures en lien avec la gestion des eaux pluviales :

- Un droit de préemption, par exemple en vue de la réalisation d'un équipement de rétention d'eau pluviale ;
- Des mesures fiscales, notamment la participation au financement des voies et réseaux par les propriétaires des terrains viabilisés.

Comme le SCoT et le PLU, la carte communale doit suivre les orientations définies par le SDAGE et le SAGE tout en veillant à respecter les règles générales de l'utilisation des sols et les équilibres spécifiques à la collectivité dans son milieu.

Dans la pratique, le zonage pluvial n'est donc pas mis en œuvre dans le cadre des cartes communales. En revanche, la problématique des eaux pluviales peut être abordée dans les rapports de présentation qui préconisent parfois des méthodes de gestion des eaux pluviales (cas des communes de Venanson (06) et Camou-Cihigue (64)).

5 - Conclusion : le zonage, un outil souple propice à la concertation

Bien que la conférence environnementale de mai 2013 ait rappelé l'importance des enjeux liés aux eaux pluviales, le degré de mise en place du zonage pluvial, reste encore difficile à apprécier. A ce jour, aucune étude n'a encore été réalisée pour recenser de façon exhaustive le déploiement de ce document. Seules sont connues les demandes d'examen au cas par cas de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale du zonage pluvial, adressés par les collectivités à l'autorité environnementale.

L'absence de délai et de sanction va sans doute ralentir le développement de cet outil dans les collectivités. En outre, les alinéas 3° et 4° de l'article L. 2224-10 du CGCT peuvent être à l'origine d'une confusion qui conduit les acteurs à assimiler le zonage à un Schéma Directeur de Gestion des Eaux Pluviales (SDGEP). Les communes manquent aussi souvent d'une vision supra-communale, ce qui peut les freiner à mettre en place cet outil.

L'intégration du zonage pluvial par les autres documents pose également problème. Les différents outils de gestion de l'eau ne font pas suffisamment appel au zonage, ce qui n'incitent pas les communes à leur déploiement. Un rappel simple du cadre réglementaire n'est pas suffisant pour pouvoir expliquer les enjeux que recouvre une gestion intégrée des eaux pluviales par un zonage. Cette situation ne devrait être que provisoire dans la mesure où les documents participants à la gestion des eaux pluviales sont régulièrement remis à jour. C'est le cas des SDAGE, qui dans leur nouvelle version, semblent insister d'avantage sur la nécessité de déploiement du zonage pluvial, notamment au travers de la problématique de gestion de temps de pluie. Concernant les documents d'urbanisme, la prise en compte, de plus en plus fréquente, du zonage pluvial par les PLU est un modèle à suivre pour espérer une meilleure gestion de ces eaux par les communes.

Ces constats permettent de rappeler que les eaux pluviales se positionnent aux carrefours de nombreuses thématiques : environnement, agriculture ou aménagement du territoire. Assurer une gestion optimale de cette ressource nécessite une cohérence et fait appel à une gouvernance plus transversale.

Un guide d'accompagnement destiné aux collectivités locales apparaît être un outil nécessaire au développement de la mise en œuvre du zonage pluvial. Il permettra de fixer un cadre méthodologique plus harmonisé.

6 - Glossaire

- **Eau de pluie** : eau issue de précipitations atmosphériques, non encore chargée de matières de surface (récupérée en aval des toitures inaccessibles). Elles constituent une ressource alternative en eau dont la récupération et l'utilisation sont régies par l'arrêté du 21 août 2008.
- **Eaux pluviales** : eau de pluie qui, arrivée sur le sol, ruisselle sur différentes surfaces et se charge en différents polluants produits par les constructions et les activités humaines.
- **Eaux de ruissellement** : eaux issues des précipitations s'écoulant sur une surface pour atteindre un branchement, un collecteur ou un milieu récepteur.
- **Directive Cadre sur l'Eau** : La Directive 2000/60/CE établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle fixe plusieurs objectifs : atteindre le bon état des eaux en 2015 ; réduire progressivement les rejets, émissions ou pertes pour les substances prioritaires et supprimer les rejets d'ici à 2021 des substances prioritaires dangereuses.
- **Documents d'Urbanisme** : définis par l'article L. 121-1 du Code de l'Urbanisme, correspondent à des règles de planification territoriale. Existant à différentes échelles spatiales, ils doivent respecter le principe de compatibilité. Le document de niveau inférieur doit être compatible avec le niveau supérieur.
- **Gestion intégrée** : mode de gestion de certaines activités qui intègre, dès la phase de conception, l'ensemble des facteurs écologiques, économiques et sociaux qui leur sont liés. En évaluant l'ensemble de ses conséquences sur un milieu donné, il apparaît que la gestion intégrée contribue à économiser temps, espace et moyens de production et à diminuer les pertes en matière d'énergie et de ressource naturelle.
- **Schéma Directeur de Gestion des Eaux Pluviales (SDGEP)** : permet de fixer les orientations fondamentales en termes d'investissement et de fonctionnement, à moyen et à long termes, d'un système de gestion des eaux pluviales en vue de répondre au mieux aux objectifs de gestion de temps de pluie de la collectivité. Ce schéma s'inscrit dans une logique d'aménagement et de développement du territoire tout en répondant aux exigences réglementaires en vigueur, notamment sur la préservation des milieux aquatiques. Le SDGEP permet d'élaborer ou de mettre à jour le zonage, de disposer d'un programme de travaux et d'assurer la cohérence avec le Plan Local d'Urbanisme en prenant en compte les futures zones à urbaniser et leurs coefficients d'imperméabilisation.
- **Zonage** : outil de réglementation et de contrôle de l'utilisation du sol. Le mot est dérivé de la pratique de diviser le territoire municipal en zones et d'attribuer à chacune des usages permis. La pratique du zonage est issue du constat que la cohabitation harmonieuse sur un territoire des usages résidentiels, commerciaux, industriels, exige une ségrégation plus ou moins prononcée entre eux, ce qui entraîne qu'on leur alloue une ou plusieurs zones exclusives ou mixtes sur lesquelles des règles sont applicables.

7 - Sigles et acronymes

7.1 - Organisations

CLE : Commission Locale de l'Eau.

DDT : Direction Départementale des Territoires.

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

EPAGE : Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

EPCI : Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

EPTB : Établissements Publics Territoriaux de Bassin.

MEDDE : Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Énergie.

7.2 - Textes, outils et documents

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales.

DCE : Directive Cadre sur l'Eau.

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement.

IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux, Activités (nomenclature Loi sur l'Eau)

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (30/12/2006).

SAGE : Schéma d'Aménagement de Gestion des Eaux.

SCoT : Schéma de Cohérence Territorial.

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement de Gestion de Eaux.

SDGEP : Schéma Directeur de Gestion des Eaux de Pluie.

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

PAPI : Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations.

PGRI : Plan de Gestion de Risque Inondation.

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

PPR : Plan de Prévention des Risques.

PPRI : Plan Prévention Risque Inondation.

PPRR : Plan de Prévention Risque Ruissellement.

8 - Bibliographie

Pascal BREIL, Eric VALLA, Nathalie LE NOUVEAU, Muriel ARCOS, Julien PADET, Lætitia BACOT, Élodie BRELOT, Karine VALIN, Jean CHAPGIER, Élisabeth SIBEUD, Ghislain LIPEME KOUYI, Louisa ALZATE, Alain MARTINET, Carine MORIN-BATUT, Vincent PASQUIER, Stephan GIOL, Daniel PIERLOT, Christelle SENECHAL. **Guide pour la prise en compte des eaux pluviales dans les documents de planification et d'urbanisme.** GRAIE. 2009. Version 1.

Olivier NORROTE, André OUSTRIC. **Zonages d'Assainissement Bilan des pratiques – Aspects juridiques et administratifs.** CERTU / Groupe Eau. 1996.

Jean Daniel BALADES, Anne Marie TRINCAT, André OUSTIC, Sylvie VIGNERON. **L'assainissement pluvial intégré dans l'aménagement Éléments clés pour le recours aux techniques alternatives.** CERTU. 2008.

Étienne LEPAPE, Patrice LECLERC. **Le Zonage d'Assainissement Eaux Pluviales.** Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées de Bordeaux. 2003

Services de DDAF Indre et Loire, DDE Indre et Loire, DDAS Indre et Loire, Préfecture Indre et Loire, DDAF Loiret, DDEA du Loir et Cher, DIREN Centre, MEDAD, THEMA Environnement. **Prise en compte du volet « Eau » dans les PLU.** Préfecture Indre et Loire. 2008.

Nathalie LE NOUVEAU, Aurélie GEROLIN, Fabienne GROSJEAN, Élodie BRELOT, Carine MORIN-BATUT, Stephan GIOL, Christelle SENECHAL, Marie Pénélope GUILLET. **Éléments pour l'élaboration d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales adapté au contexte local.** GRAIE. Version 1. 2011.

9 - Annexes

Cette annexe liste une sélection de liens vers certains des documents utilisés pour illustrer cette note de synthèse.

Évaluation environnementale :

- Fiche d'examen au cas par cas de l'évaluation environnementale pour les zonages d'assainissement:

http://intra.cgdd.i2/spip.php?page=article&id_article=6089&id_rubrique=667&var_mode=calcul

Schéma Directeur de Gestion des Eaux pluviales :

- Commune d'Arzon :
http://fgeo.free.fr/actu/schema_directeur_eaux_pluviales_arzon.pdf
- Commune de Meucon : contactez la collectivité.
http://www.meucon.fr/scripts/site/01_accueil.php?cont_id=1

SDAGE :

- Guide d'accompagnement Agence de la Martinique :
http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/GUIDEVERTbd-3red_cle147e96.pdf
- Document d'orientation pour une meilleure maîtrise des pollutions dès l'origine du ruissellement : http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Dossier_partage/COLLECTIVITES-partage/EAUX_PLUVIALES/AESN_eauxpluviales_fiche_BD.pdf

SAGE :

- SAGE Réunion : <http://www.comitedebassin-reunion.fr/les-sage-r22.html>
- SAGE Yerres : <http://www.syage.org/index.php/Le-SAGE-de-l-Yerres?idpage=155&afficheMenuContextuel=true>

PPRI :

- Nîmes : <http://www.gard.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/Risques/Gestion-du-risque-inondation/Plans-de-Prevention-du-Risque-Inondation-PPRI/Les-PPRI-approuves/Le-PPRI-de-Nimes>.
- PPRI Serignan : <http://www.ville-serignan.fr/fr/mairie-services/amenagement-territoire/ppri>

Contrat de Milieu :

- Contrat de Rivière Sequana : <http://contrat-sequana.fr/>
- Contrat de Rivière Gier : http://mairiesaintecroix.free.fr/05_13_synthese_cr_gier.pdf

Règlement d'assainissement :

- Juan les Pins : <http://www.antibes-juanlespins.com/gestion-des-inondations/information-et-reglementation/reglementation>

SCoT :

- Pays de Lorient : <http://www.scot-lorient.fr/>

PLU :

- Antibes : http://www.antibes-juanlespins.com/images/stories/pdf/plu-20110513/07-5-Zonage_8000eme.pdf
- Anduze : <http://www.planlocalurbanisme.fr/content/anduze-plu-30140-plan-local-urbanisme>
- Cesson Sévigné : <http://www.ville-cesson-sevigne.fr/news/9223/15/Plan-Local-d-Urbanisme.html>

Carte communale :

- Venanson : <http://www.nicecotedazur.org/habitat-urbanisme/les-documents-d-urbanisme-en-vigueur/carte-communale-de-venanson>
- Camou-Cihigue : http://www.soule-xiberoa.fr/fileadmin/communes/CAMOU/Carte_communale_de_Camou-Cihigue.pdf



**Ministère de l'Écologie
du développement durable et de l'Énergie**

Secrétariat général
Tour Pascal A
92055 La Défense cedex
Tél. : 01 40 81 21 22

