

## Une inondation survenue en raison de ruissellements non maîtrisés peut-elle engager la responsabilité du gemapien ?

---

En préambule,

La GeMAPI est composée des items 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 point I du Code de l'environnement. Parmi eux, on identifie ici particulièrement l'item 5° qui porte sur « *la protection contre les inondations et contre la mer* » ainsi que l'item 2° relatif à l'entretien des cours d'eau. Ces deux items poursuivent notamment un objectif de lutte contre les inondations.

La définition d'une inondation, donnée par l'article L. 566-1 du Code de l'environnement est très large en ce qu'elle inclut toute « *submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires* ».

L'articulation entre la définition très large de l'inondation et des intitulés tout aussi larges des items 5° et 2° pose alors question de la responsabilité du gemapien face aux inondations causées par le ruissellement des eaux pluviales.

### **1. La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement sont exclusives de la GeMAPI**

La gestion des eaux pluviales urbaines se distingue de celle des eaux pluviales non urbaines et de ruissellement.

La gestion des eaux pluviales urbaines relève d'un service public particulier défini à l'article L. 2226-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette compétence porte sur la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales des aires urbaines. Au regard des missions que cette compétence suppose, des liens sont établis avec la compétence assainissement<sup>1</sup>. Elle est exercée sur les « *zones identifiées par les documents d'urbanisme comme "urbanisées et à urbaniser"* »<sup>2</sup> par les communes ou les intercommunalités.

La gestion des eaux pluviales non urbaines relève quant à elle plutôt de la mission définie à l'article L. 211-7 point I, 4° du Code de l'environnement portant sur « *la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols* »<sup>3</sup>. Elle reste une mission partagée entre les différents niveaux de collectivités et s'exerce en dehors des aires urbaines.

---

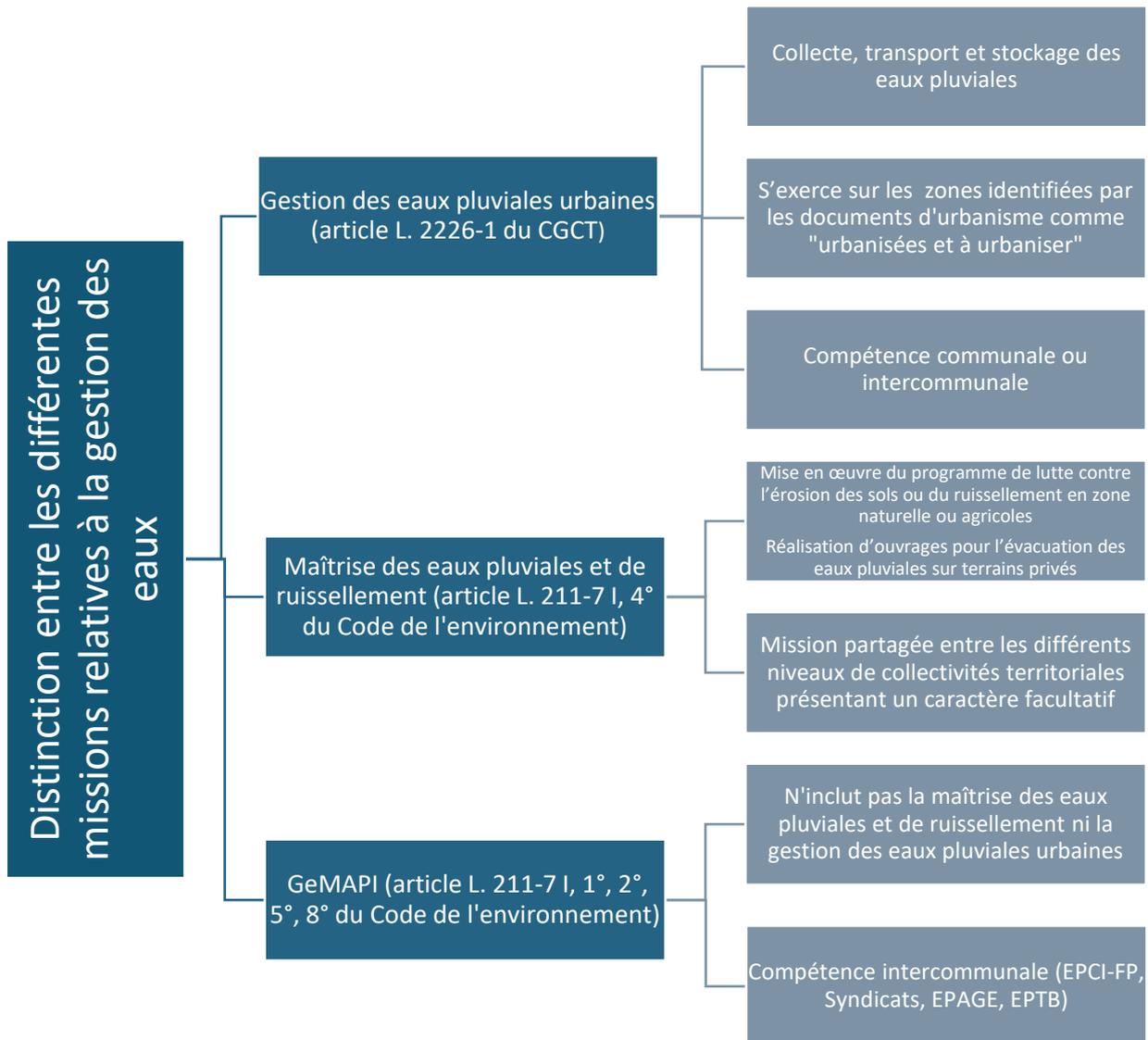
<sup>1</sup> voir en ce sens Note d'information NORINTBI718472N, relative à l'exercice des compétences eau et assainissement par les EPCI, Ministre de l'Intérieur, 18 septembre 2017 ; Circulaire du 13 juillet 2016 relative aux incidences de la loi NOTRe NOR : ARBC16199996N, sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les EPCI

<sup>2</sup> CE, 11 février 2022, *M. et Mme G.*, n° 449831

<sup>3</sup> QE n° 2985, JO Sénat du 15 mars 2018, p. 1232

L'instruction SOCLE<sup>4</sup> donne des exemples pour lesquels l'intervention de tous les échelons de collectivités au titre du 4° du I. de l'article L. 211-7 peut être fondée pour motifs d'intérêt général ou d'urgence :

- la réalisation d'ouvrages pour l'évacuation des eaux pluviales sur terrains privés (QE Masson, n°14542, JO Q Sénat, 12 janv. 2012) ;
- la mise en œuvre des programmes de gestion du ruissellement en zone naturelle ou agricole, notamment la création de bassins de rétention et de décantation destinés à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols ;
- la mise en œuvre du programme de lutte contre l'érosion des sols arrêté par le préfet.



<sup>4</sup> Note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau  
 NOR : DEVL1623437N

## **2. Mais des liens sont établis entre la gestion des eaux pluviales et de ruissellement et la GeMAPI.**

A titre liminaire, il est important de préciser que les difficultés liées à la distinction entre les différentes missions relatives à la gestion du petit et du grand cycle de l'eau sont reconnues par les services de l'Etat, en particulier s'agissant de frontière existante entre la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, d'une part, et la GeMAPI, d'autre part.

Ainsi, par exemple, à l'occasion du rapport « *Gestion des eaux pluviales. Dix ans pour relever le défi* » d'avril 2017<sup>5</sup>, l'une des recommandations visait notamment à examiner plusieurs scénarii d'articulation entre les compétences et missions en matière de GeMAPI, d'assainissement, d'eaux pluviales et d'eaux de ruissellement. Ce rapport préconisait de lier les eaux pluviales, les eaux usées et les eaux de ruissellement, d'une part, et de les ériger en une seule compétence distincte de la GeMAPI. Mais les inconvénients de ce scénario étaient également identifiés dans le rapport notamment s'agissant des conséquences financières d'un tel partage des compétences ainsi que des difficultés d'application de ce scénario au milieu rural. Un autre scénario semblait également retenir l'attention des services de l'Etat qui visait à lier l'assainissement et les eaux pluviales, d'une part, et les eaux de ruissellement avec la GeMAPI, d'autre part.

Une certaine incertitude existe donc pour déterminer le degré de responsabilité de chacun au regard des compétences qu'il détient.

Concernant d'abord l'articulation entre la gestion des eaux pluviales urbaines et la GeMAPI, le rôle en matière d'inondation de la personne publique compétente pour la gestion des eaux pluviales urbaines n'est pas exclu puisque que le juge retient que, malgré l'objectif final tendant à la réduction des inondations sur le territoire visé par la réalisation d'un bassin de rétention des eaux, ces travaux sont susceptibles d'être rattachés à la définition légale de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines »<sup>6</sup>. Le juge s'attache à examiner non pas seulement la finalité ultime d'un ouvrage (la prévention des inondations) mais retient que, pour assurer cette finalité, les moyens mis en œuvre portent sur l'amélioration de la collecte des eaux pluviales, de sorte que la compétence de rattachement est celle de la gestion des eaux pluviales urbaines.

Selon la doctrine étatique, la partie des risques inondations occasionnés par le ruissellement qui ne peut être gérée par l'autorité compétente en assainissement et en gestion des eaux pluviales urbaines, relève de la responsabilité des gemapiens. La gestion des réseaux d'eaux pluviales ne relève en revanche en aucun cas de sa responsabilité<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Gestion des eaux pluviales : Dix ans pour relever le défi Tome 1 : Synthèse du diagnostic et propositions, CGED, Rapport n° 010159-01, avril 2017, p. 60

<sup>6</sup> TA Versailles, 16 décembre 2022, n°2206038

<sup>7</sup> Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (FAQ Gemapi), Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 1<sup>er</sup> mars 2024

Dans le même sens, il est admis que l’item 1° de la GeMAPI peut porter sur la création ou la restauration de zone de rétention temporaire des eaux de ruissellement, en dehors de l’existence proprement dite d’un cours d’eau, visant à lutter contre les ruissellements en zone urbaine quand l’intensité de ces phénomènes est telle qu’ils provoquent des inondations par suite de la saturation des réseaux d’assainissement et de gestion des eaux pluviales<sup>8</sup> (par exemple la réalisation d’un bassin tampon artificiel sur le modèle d’un bassin de rétention urbain en vue d’accroître artificiellement la capacité de stockage afin de réduire les crues et les ruissellements en aval).

De plus, selon la doctrine, lorsque la GeMAPI et la gestion des eaux de ruissellement se rejoignent, la distinction s’opère, pour déterminer l’autorité compétente pour réaliser la mission, au regard de la stratégie poursuivie ou encore de la taille ou la capacité des aménagements<sup>9</sup> : si l’action en cause est liée à la poursuite d’une stratégie globale de bassin, elle se rattache plutôt à l’item 1° et si, au contraire, elle est plus locale elle relève plutôt de l’item 4°.

Encore peut on établir des liens entre la gestion des eaux pluviales et de ruissellement avec l’item 5° relatif à la prévention des inondations. Ainsi, par exemple, l’entretien des fossés, exercé au titre de la mission relative à la gestion des eaux de ruissellement, se rapproche de la prévention des inondations dans la mesure où il est reconnu que les fossés assurent une fonction de drainage des parcelles permettant d’améliorer les usages des sols, et l’évacuation des eaux de ruissellement présentes sur les chemins, rues, routes et autoroutes<sup>10</sup>.

Selon les services de l’Etat<sup>11</sup>:

- la taxe GeMAPI peut être mobilisée pour assurer le financement des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement si ces opérations contribuent à réduire le risque d’inondations ou concourent à la finalité de protection et de gestion des milieux aquatiques (opérations de rétention et d’infiltration) ;
- les opérations permettant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement réalisées au titre de la compétence GeMAPI ne peuvent en revanche pas porter sur les réseaux d’eaux pluviales.

---

<sup>8</sup> Questions-réponses sur la compétence GEMAPI, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 1<sup>er</sup> mars 2024

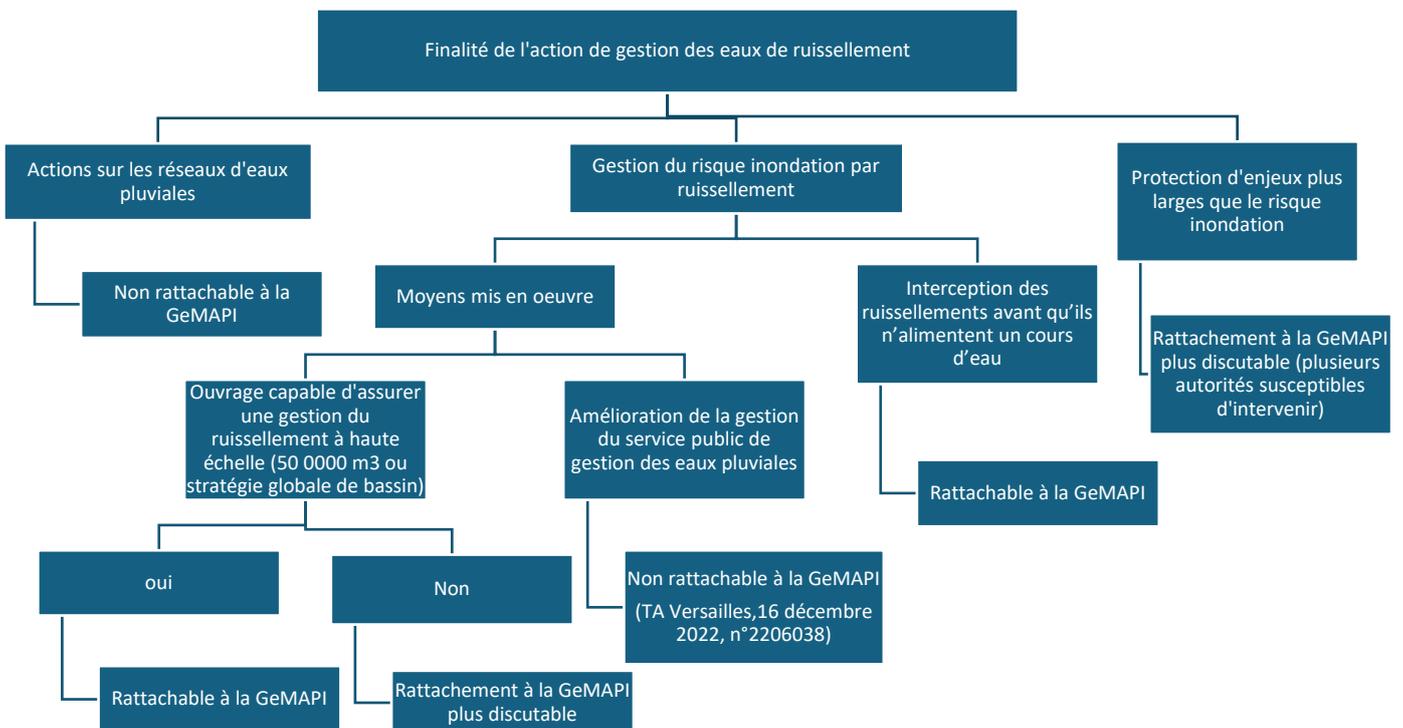
<sup>9</sup> JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 446 : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), 6 Décembre 2021, Raymond Haddad

<sup>10</sup> Rep. min., JO Sénat du 13 novembre 2014, p. 2548

<sup>11</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations p. 17 pris en application de 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

Dans la version antérieure de la FAQ GeMAPI, les services de l'Etat considéraient que la distinction devait être établie en fonction des enjeux que l'aménagement devait poursuivre : s'il s'agit d'intercepter les ruissellements avant qu'ils n'alimentent un cours d'eau dont on cherche à se protéger en cas de crues, alors les travaux peuvent relever de la GeMAPI, mais si les enjeux sont plus larges, les travaux peuvent être assurés par toute personne ayant la compétence requise (GeMAPI mais également assainissement par exemple)<sup>12</sup>.

Dans sa version actualisée du 1<sup>er</sup> mars 2024, ce Guide indique que « *Vis-à-vis de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques visant à réduire les inondations par ruissellement, dès lors que le volume disponible pour gérer ces ruissellements cumulés sur l'ensemble des ouvrages constituant l'aménagement est supérieur à 50 000 m<sup>3</sup>, ils doivent être autorisés 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* »<sup>13</sup>. Les aménagements hydrauliques d'une capacité supérieure à 50.000 m<sup>3</sup> relèveraient donc nécessairement de la compétence GeMAPI.



<sup>12</sup>Questions-réponses sur la compétence GEMAPI, Ministère de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et Cerema, version du 27 mai 2019, p. 14-15

<sup>13</sup> Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (FAQ Gemapi), précité

Aucune frontière nette n'est établie entre ce qui relève de la compétence GEMAPI, de la gestion des eaux pluviales urbaines et non urbaines et du ruissellement. Les actions de gestion des eaux de ruissellement qui ont une fonction en matière de prévention des inondations ou de protection et de gestion des milieux peuvent, la plupart du temps, être rattachées à la GeMAPI.

Ces incertitudes quant au partage des missions des différentes autorités susceptibles d'intervenir au regard des compétences qu'elles détiennent font naître un risque de responsabilité à l'égard du gemapien en cas de survenance d'une inondation liée à une mauvaise gestion des eaux de ruissellement sur son territoire.

### 3. Réalité de la responsabilité encourue

Au regard des incertitudes liées aux frontières existantes entre les différentes missions en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et non urbaines, de gestion du ruissellement et de la GeMAPI, la survenance d'une inondation peut conduire à rechercher la responsabilité de chacune des personnes publiques détenant l'une ou l'autre de ces compétences.

S'agissant de la gestion des eaux pluviales urbaines, le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel cette compétence n'a ni pour objet ni ne saurait « avoir pour effet d'imposer aux communes et aux communautés de communes compétentes la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire » (CE, 11 février 2022, 449831 ; autre décision dans ce sens : TA de Poitiers, 27 février 2023, n° 2003024). Le juge refuse donc de mettre à la charge des collectivités compétentes dans ce domaine une responsabilité totale dans la gestion des eaux de ruissellement sur leur territoire, et donc de l'ensemble des inondations qui pourraient résulter de ces ruissellements.

Toutefois, la mauvaise gestion du service public (création d'un bassin de rétention trop petit par rapport aux besoins du territoire) peut entraîner la responsabilité de la collectivité détenant une compétence en matière de gestion des eaux pluviales si elle entraîne des dommages liés au ruissellement des eaux<sup>14</sup>. Le juge administratif considère alors qu'il incombe à la collectivité compétente de s'assurer du bon fonctionnement de l'ensemble du réseau pluvial urbain existant et, nécessairement, du bon écoulement des eaux, à défaut de quoi elle doit réparer le dommage survenu dont le lien avec l'existence et le fonctionnement du réseau public des eaux pluviales est établi<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> TA Limoges, 15 octobre 2024, Communauté d'agglomération de Limoges Métropole c/ M. Pailler, n°2101623

<sup>15</sup> TA Bordeaux, Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois, 2 avril 2024, n° 2104913

Concernant plus spécifiquement la mission définie à l'article L. 211-7, I, 4° du Code de l'environnement, le juge refuse de reconnaître la responsabilité d'une collectivité à ce seul titre au motif qu'il s'agit là pour les collectivités d'une simple faculté d'intervention qui ne leur confère aucune obligation d'assurer la protection des propriétés voisines contre l'action naturelle des eaux d'un cours d'eau non aménagé<sup>16</sup>.

A ce stade, le juge ne s'est pas encore prononcé sur la responsabilité d'une collectivité compétente en GeMAPI pour une inondation survenue du fait d'une mauvaise gestion des eaux pluviales et de ruissellement.

Encore faut-il rappeler que la compétence GeMAPI, et plus particulièrement la gestion des cours d'eau, s'exerce sans préjudice des obligations d'entretien des propriétaires riverains définies à l'article L. 215-14 du Code de l'environnement. Il appartient donc en premier lieu aux propriétaires d'entretenir la partie du cours d'eau qui leur appartient, cet entretien concourant à limiter le risque d'inondation, notamment en cas de ruissellement.

Par ailleurs, un arrêt récent du Conseil d'Etat est venu préciser les contours de la responsabilité liée à la GeMAPI. Dans cette affaire, la responsabilité d'un Syndicat compétent en GeMAPI était recherchée car il n'avait pas procédé au curage d'un cours d'eau, ce qui avait entraîné des inondations sur une propriété riveraine. Toutefois, le juge rejette cette responsabilité alors même que le lien de causalité est établi entre l'absence de curage et les inondations. Le juge retient en effet qu'il n'a pas été démontré que le syndicat aurait commis une faute en ne réalisant pas ces opérations de curage. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève donc que l'absence de curage relève d'un choix de gestion du risque inondation choix et poursuivait ainsi des objectifs conformes à ceux fixés pour la compétence GeMAPI par l'article L. 211-7 du Code de l'environnement<sup>17</sup>.

Selon les conclusions du rapporteur public, pour engager la responsabilité de l'autorité compétente en GeMAPI, il serait nécessaire d'établir l'existence d'une faute fondée :

- sur une méconnaissance des objectifs de prévention des inondations ;
- ou sur un choix de gestion assis sur des considérations scientifiques et techniques manifestement erronées<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> CAA de Marseille, 18 octobre 2018, n° 17MA01212

<sup>17</sup> CE, 18 décembre 2024, Syndicat mixte du bassin versant du Réart, n° 491092

<sup>18</sup> Conclusions de M. Pichon de Vendeuil sur l'arrêt CE, 18 décembre 2024, Syndicat mixte du bassin versant du Réart, n° 491092

L'intervention de la collectivité compétente en GeMAPI dans la gestion des eaux pluviales et de ruissellement est, à ce stade, plutôt envisagée comme une simple possibilité, c'est à dire plutôt comme un droit de mener des opérations de gestion de ces eaux dans le cadre d'une politique de lutte contre les inondations.

Il n'existe pas de cas où la responsabilité d'un gemapien aurait été reconnue du fait d'une inondation liée à une mauvaise gestion des eaux pluviales et de ruissellement.

La survenance d'une telle inondation n'emporte donc pas d'emblée la responsabilité du gemapien, en particulier si d'autres collectivités intervenant sur le même territoire détiennent une compétence de gestion des eaux pluviales urbaines (article L. 2221-6 du CGCT) ou la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement (article L. 211-7 du Code de l'environnement) qui seraient alors plus susceptibles de répondre des dommages survenus.

De plus, la responsabilité de l'autorité gemapienne ne peut être retenue que si les actions menées dans le cadre de sa compétence contreviennent aux objectifs de prévention des inondations ou reposent sur un choix de gestion assis sur des considérations scientifiques et techniques manifestement erronées

Néanmoins la difficulté d'établir des frontières précises entre les différentes compétences et missions, le rôle confié aux gemapiens en matière de lutte contre les inondations et la reconnaissance explicite de leur intervention dans la gestion des eaux de ruissellement en vue de limiter les inondations doivent les conduire à la plus grande prudence, leur responsabilité ne pouvant être totalement exclue en cas de