

Eaux de ruissellement : Éléments et ressources juridiques

Introduction

Conséquence des nombreuses interrogations qui se posent dans les territoires au sujet de la répartition des compétences, obligations et responsabilités relatives aux eaux de ruissellement (inondations, pollutions...), plusieurs questions juridiques ont été posées par les participants de la réunion de lancement du [GT Ruissellement](#), qui a eu lieu le 16 octobre 2025. Ce groupe de travail, coanimé par l'ANEB et la FNCCR, s'inscrit dans le cadre de la nouvelle feuille de route de la Commission mixte inondation.

Certaines de ces questions bénéficient depuis longtemps de réponses, mais celles-ci sont relativement méconnues. Un nombre non-négligeable de questions méritent toutefois d'être approfondies.

La présente note a vocation à apporter quelques éléments de réponse juridiques aux questions les plus générales, sur la base de la jurisprudence existante et de la doctrine administrative¹. Le lecteur trouvera des commentaires juridiques plus précis et, le cas échéant, des cas concrets, dans les différentes ressources listées en complément de ces réponses.

Quant aux collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales et établissements publics qui adhèrent à la FNCCR, ils trouveront également des éléments plus détaillés en consultant les bases documentaires que la FNCCR a consacré à la [gestion des milieux aquatiques](#), la [gestion et la prévention des inondations](#), ainsi que la [gestion des eaux pluviales et de ruissellement](#). Ils ont également la possibilité d'adresser leurs questions juridiques à l'équipe permanente du département cycle de l'eau de la FNCCR via l'adresse questions-eau@fnccr.asso.fr.

NB : Conformément au droit de la propriété intellectuelle, nous vous prions de bien vouloir créditer la FNCCR si vous utilisez le présent document (ainsi que, le cas échéant, les publications de la Fédération parmi celles qui sont mentionnées ci-dessous) pour alimenter vos propres publications, supports de présentation et interventions.

¹ Notamment la foire aux questions que le Ministère en charge de l'environnement a publiée en 2019 et qui a été mise à jour en 2024 : MTE, [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#), Mars 2024.

Sommaire détaillé

Introduction.....	1
1) Qui peut, voire doit, agir pour mettre en oeuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement ?..	2
a) Propriétaires fonciers.....	2
b) Bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme	3
c) Acteurs publics	4
2) Peut-on mener et financer des actions de lutte contre les eaux de ruissellement dans le cadre de la compétence GEMAPI ?.....	6
3) Comment intégrer les eaux de ruissellement dans les politiques d'urbanisme ?.....	8
4) Qui est responsable des dommages provoqués par des eaux de ruissellement non-maîtrisées (inondations, coulées de boues) ?	9
5) Comment financer les actions relatives à la maîtrise des eaux de ruissellement ?	10
6) Comment fédérer les acteurs (publics et privé) ?	11
Conclusion.....	12

1) Qui peut, voire doit, agir pour mettre en oeuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement ?

Plusieurs acteurs locaux, publics ou privés, ont la faculté et, parfois, un intérêt juridique, à mettre en oeuvre des actions visant à maîtriser les eaux de ruissellement.

a) Propriétaires fonciers

Les **propriétaires fonciers** sont tenus de respecter la **servitude naturelle d'écoulement** qui grève leurs terrains en vertu de la loi :

Article 640 du code civil

« Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué.

Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.

Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur ».

Le propriétaire du fonds supérieur doit donc veiller à ce que ses actions (aménagement du terrain, pratiques culturales) n'aggravent pas les écoulements (en débit, quantité et parfois même qualité) qui parcourent les terrains situés en aval. Un propriétaire qui aggraverait la servitude d'un fonds inférieur serait contraint d'en indemniser le détenteur, voire de remettre en état son propre terrain.

Cette servitude n'exonère en rien les **maîtres d'ouvrages publics** (par exemple, une commune ou un département gestionnaire de voirie) de leurs responsabilités juridiques. Par ailleurs, les maîtres d'ouvrages publics ne peuvent pas invoquer la faute d'un tiers pour s'exonérer de leur responsabilité (une action récursoire contre un tiers à l'origine de l'aggravation des écoulements pourrait cependant être envisagée par la collectivité condamnée). Il peut donc être dans l'intérêt du maître de l'ouvrage qui pourrait être mis en cause d'intervenir à la source (sensibilisation, réalisation de travaux dans le cadre d'une DIG, action judiciaire contre le propriétaire à l'origine d'une aggravation de la servitude naturelle d'écoulement...).

Enfin et surtout, la **servitude naturelle d'écoulement n'apporte aucune protection juridique face aux conséquences du dérèglement climatique**. Dans de nombreux territoires, la

concentration dans le temps et dans l'espace des précipitations nécessitera de s'intéresser davantage à ce qu'il se passe au niveau des propriétés foncières.

Ressources

- Livret 1 : « La maîtrise d'un fluide qui ignore les frontières administratives et cadastrales », [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- Livret 2 : « Interfaces territoriales et niveaux de service », [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024

b) Bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme

En vertu du principe d'indépendance des législations, la servitude naturelle d'écoulement n'est pas directement opposable aux permis de construire et d'aménager. Cependant, les permis d'aménager et de construire sont délivrés « **sous réserve des droits des tiers** ». Il est donc dans l'intérêt des porteurs de projets de respecter cette servitude.

Article A424-8 du code de l'urbanisme

« **Le permis est délivré sous réserve du droit des tiers** : il vérifie la conformité du projet aux règles et servitudes d'urbanisme. Il ne vérifie pas si le projet respecte les autres réglementations et les règles de droit privé. Toute personne s'estimant lésée par la méconnaissance du droit de propriété ou d'autres dispositions de droit privé peut donc faire valoir ses droits en saisissant les tribunaux civils, même si le permis respecte les règles d'urbanisme ».

A cet égard, il est pertinent que les règles fixées par cette servitude naturelle d'écoulement soient intégrées dans le règlement du plan local d'urbanisme (PLU).

Dans tous les cas, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme doit s'assurer que les projets ne portent pas atteinte à la **sécurité** ou la **salubrité publiques**, tant vis-à-vis des futurs occupants ou usagers de la construction projetée que des tiers. Elle doit d'abord rechercher si des prescriptions spéciales sont suffisantes pour neutraliser ces atteintes². Si ces prescriptions ne sont pas suffisantes ou risquent d'entraîner une modification substantielle du projet, alors celui-ci doit être refusé.

Enfin, si la viabilisation du projet nécessite la réalisation d'équipements destinées à maîtriser les eaux de ruissellement et qu'ils répondent aux besoins exclusifs du projet, alors il s'agit d'**équipements propres** à la charge exclusive du porteur de projet³.

Ressources

- Livret 4 : « Articulations avec les politiques de l'aménagement et du grand cycle de l'eau », [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- Livret 5 : « Responsabilités juridiques », [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024

² [C. urb., art. R.111-2](#)

³ [C. urb., art. L.332-15](#)

c) Acteurs publics

La loi dispose expressément que « [les collectivités territoriales et leurs groupements](#), tels qu'ils sont définis au [deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales](#)⁴, ainsi que les [établissements publics territoriaux de bassin](#) prévus à l'article [L. 213-12](#) du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article⁵, mettre en œuvre les articles [L. 151-36](#) à [L. 151-40](#) du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous [travaux, actions, ouvrages ou installations](#) présentant un [caractère d'intérêt général ou d'urgence](#), dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant [...] la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols »⁶.

Ces actions, études et travaux, lorsqu'ils sont réalisés sur des propriétés privées, doivent s'inscrire dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général (DIG).

La déclaration d'intérêt général

Cette procédure, encadrée par le code rural et de la pêche maritime⁷, « est un [préalable obligatoire à toute intervention du maître d'ouvrage public sur des terrains privés](#) [...]. Elle permet également de [légitimer l'intervention des collectivités publiques sur des propriétés privées au moyen de deniers publics](#) »⁸.

Le but de cette procédure, qui nécessite dans de nombreux cas la réalisation préalable d'une enquête publique, est notamment d'éviter que des travaux réalisés sur des terrains privés et financés par de l'argent public soient assimilés à des libéralités, évidemment interdites⁹. Par ailleurs, contrairement à une idée reçue, la DIG à elle-seule ne suffit pas à sécuriser l'accès à la propriété privée.

Il faudra, en complément, bénéficier d'un accord du propriétaire (formalisé au moyen d'une convention) ou, à défaut, solliciter une autorisation préfectorale d'occupation temporaire du terrain ou l'instauration d'une servitude d'utilité publique de passage pour l'exécution de travaux.

Les adhérents de la FNCCR pourront en apprendre davantage à ce sujet en consultant le support de présentation du [webinaire grand cycle de l'eau #3](#), consacré aux **aspects fonciers des travaux publics réalisés sur des terrains privés**.

Quoiqu'il en soit, la loi habilite les collectivités territoriales et leurs groupements à mettre en œuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement. Il n'est donc pas nécessaire pour un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat mixte de demander à ses membres de lui transférer cette faculté, du moins lorsque les actions mises en œuvre peuvent être rattachées à l'exercice d'une compétence déjà exercée par la structure (il en va ainsi de la GEMAPI, lorsque la finalité des actions est de prévenir les inondations par ruissellement ; Il en va également ainsi de la

⁴ Sont notamment des groupements de collectivités territoriales les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaines, métropoles), les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts « restreints », c'est-à-dire les syndicats mixtes « *associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions* », (CGCT, art. L.5721-8).

⁵ C'est-à-dire, sous réserve de la compétence GEMAPI

⁶ [C. envir., art. L.211-7, I, 4°](#)

⁷ C. rural, [art. L.151-36 à 40](#) et [art. R.151-31 à 37](#)

⁸ MTE, [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#), Mars 2024, p.147

⁹ [CE, 21 juin 1993, Commune de Chauriat, n°118491](#)

compétence « voirie », lorsqu'il s'agit d'éviter que cette dernière serve de vecteurs aux dommages provoqués par les eaux de ruissellement ou en vue de lutter contre le risque de verglas).

S'agissant plus particulièrement de la compétence GEMAPI, comme l'ont écrit les directions ministérielles intéressées par la question des eaux de ruissellement dans la [foire aux questions dédiée à la compétence GEMAPI](#) (mars 2024) : *“le législateur n'a pas prévu que la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols¹⁰ soit partie intégrante de la compétence GEMAPI. Cela peut s'expliquer par le fait que la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement est à la frontière de plusieurs champs d'intervention, selon qu'elle est, par, exemple abordée du point de vue de la prévention des inondations ou de l'assainissement des eaux pluviales ».*

Finalement, la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement non-urbaines, et les autres « missions » qui n'ont pas été intégrées à la compétence GEMAPI, ne constituent pas une « compétence », à la différence de la GEMAPI ou de la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU)¹¹, par exemple. Il s'agit plutôt d'un ensemble d'actions que peuvent mettre en œuvre différents acteurs en fonction des circonstances et des finalités poursuivies.

Par exemple, le département dont la voirie sert de vecteurs aux dommages provoqués par des eaux de ruissellement provenant des terrains situés à l'amont aura intérêt à mettre en œuvre les actions nécessaires pour faire cesser les dommages. Il pourra alors éventuellement être question de réaliser des travaux en terrain privé, à ses frais, dans le cadre d'une DIG.

Autre exemple : un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEPU pourrait, pour protéger les aires urbaines vis-à-vis des eaux de ruissellement provenant des aires agricoles de son territoire, mettre en œuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement, y compris en-dehors des aires urbaines (mais uniquement dans les territoires de ses communes membres).

Néanmoins, il faut également tenir compte **du principe d'exclusivité des compétences**. Par exemple, un département n'a pas vocation à assurer la maîtrise des eaux de ruissellement lorsque c'est une voirie communale qui sert de vecteur aux dommages provoqués par ces écoulements. Si la finalité des actions visant à maîtriser des eaux de ruissellement est **uniquement** de prévenir les inondations, alors le maître d'ouvrage compétent devrait être le groupement de collectivités qui exerce la GEMAPI (ou du moins, la partie de la compétence correspondant à la « prévention des inondations »).

Considérer la « maîtrise des eaux pluviales [non-urbaines] et de ruissellement » comme une « compétence » qu'il conviendrait de transférer pour pouvoir l'exercice pourrait diminuer la sécurité juridique des actions portées par d'autres collectivités ou groupements de collectivités. Par exemple, un syndicat d'eau potable qui souhaite protéger les aires d'alimentation de captage de son territoire contre les pollutions diffuses, le cas échéant en réalisant des travaux d'aménagement sur des terrains privés, pourrait rédiger ses statuts de la façon suivante : *« maîtriser les eaux de ruissellement en vue de protéger les aires d'alimentation de captage »*. De cette façon et par exemple, la capacité des communes à mettre en œuvre des actions visant à maîtriser les eaux de ruissellement au titre de la compétence « voirie » ne sera pas fragilisée.

¹⁰ [C. envir., art. L.211-7, 4°](#)

¹¹ [CGCT, art. L.2226-1](#)

En effet, la problématique des eaux de ruissellement recouvre souvent d'autres enjeux (inondations, pollutions, érosion des sols). Dès lors, plusieurs acteurs peuvent avoir un intérêt partagé à ce qu'une action tienne compte de ces différents enjeux, ou un programme d'actions, soit mis en œuvre. La question du ruissellement nécessite, dans de nombreux territoires, la mise en place d'une politique transversale, multi-niveaux et intégrée, prenant appui sur de nombreux outils contractuels et partenariaux¹². A cet égard, il n'existe pas de modèle unique. Aux territoires de parvenir à un mode d'organisation sur mesure et légitime à leurs yeux.

Ressources

- MTE et Cerema, [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#), Mars 2024
- FNCCR, [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- FNCCR, [Pour une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2023
- FNCCR, CEPRI et FIDAL, [Note juridique : Maîtrise des eaux de ruissellement](#), Mai 2025

2) Peut-on mener et financer des actions de lutte contre les eaux de ruissellement dans le cadre de la compétence GEMAPI ?

Oui, dès lors que la **finalité** des actions ainsi mises en œuvre est de **prévenir les inondations** ou de **gérer les milieux aquatiques**. Interpréter le champ de la compétence GEMAPI uniquement au travers du prisme des « items » intégrés dans la compétence ou qui en sont exclus revient à s'enfermer dans un **piège mental** qui, d'ailleurs, n'existait pas avant la création de cette compétence.

Cette difficulté résulte notamment de l'absence de définition juridique précisant exactement ce que recouvre le champ de la compétence GEMAPI.

Que recouvre les notions d'« inondation » et de « risque d'inondation » ?

Il existe bel et bien des définitions législatives des notions d'« inondation », de « submersion marine » et de « risque d'inondation ».

Inondation : « Au titre du présent chapitre, une inondation est une 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 »¹³.

Submersion marine : « Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'[article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques](#) ».

Risques d'inondation : « Le risque d'inondation est la combinaison de la **probabilité de survenue d'une inondation** et de ses **conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique** »¹⁴.

Cependant, ces définitions ne trouvent à s'appliquer que dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'**évaluation et la gestion du risque d'inondation** (il faut bien tenir compte de

¹² On trouvera quelques exemples de ces outils dans le [guide de la coopération intercommunale](#) (2019) et le [guide de l'intercommunalité](#) (2025), tous deux produits par la DGCL, ainsi que dans le Livret 7 : « coopération territoriale » du Cahier de la FNCCR : [« co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement »](#) (2024).

¹³ C. envir., art. L.566-1, I

¹⁴ C. envir., art. L.566-1, II

la mention « *au titre du présent chapitre* »¹⁵). Il s'agit des dispositions qui encadrent l'évaluation préliminaire du risque d'inondation (EPRI), la stratégie nationale du risque d'inondation (SNGRI), les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), les stratégies locales du risque d'inondation (SLGRI), les territoires à risque d'inondation (TRI), les cartes de surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation.

Ces dispositions sont issues de la transposition en droit interne de la directive « inondation », dont l'article 2 de la [directive n°2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation](#), qui propose d'ailleurs une définition de la notion des notions d'« inondation »¹⁶ et de « risque d'inondation »¹⁷, lesquelles ont vocation à s'appliquer « *aux fins de la présente directive* » (et ne sont donc pas opposables dans le cadre d'autres législations). Ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer dans le cadre de la compétence GEMAPI, qui relève d'autres dispositions du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales.

On remarquera toutefois que la définition française de la notion d'inondation est intéressante dans la mesure où elle englobe expressément l'ensemble des submersions temporaire par l'eau de terres émergées (« *quelle qu'en soit l'origine* »), ce qui inclue les inondations par ruissellement (là où la définition proposée par l'Union européenne n'en fait aucune mention).

Cependant, la doctrine a d'ores et déjà clarifié cette question. Comme le rappelle la [FAQ GEMAPI](#), le « [rapport du Gouvernement au Parlement portant sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations](#) d'avril 2018 clarifie les modalités de prise en compte des problématiques liées aux eaux pluviales et de ruissellement. Il indique en particulier que **les actions visant à limiter les inondations liées au ruissellement peuvent être intégrées à la compétence GEMAPI et, dans ce cas, être financées par les dispositifs relevant de cette compétence (taxe GEMAPI notamment)**. Il rappelle aussi les outils disponibles, telles que les [PAPI] ou les [SAGE], et les financements associés ».

En somme, la compétence GEMAPI permet de mettre en œuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement dont la **finalité** est de prévenir les inondations. Un groupement de collectivités territoriales n'a pas besoin que ses membres lui transfèrent la faculté de mener des études et travaux visant à maîtriser les eaux de ruissellement dès lors que la finalité de ces actions est de prévenir les inondations ou de gérer les milieux aquatiques (la compétence GEMAPI suffit). Comme nous l'avons déjà mentionné, procéder ainsi pourrait même fragiliser juridiquement la prétention des autres acteurs à mettre en œuvre des actions de maîtrise des eaux de ruissellement motivées par d'autres finalités (gestion de la voirie, préservation des aires d'alimentation de captage, lutte contre l'érosion des sols).

Ces considérations invitent à une certaine prudence dans la manière dont les statuts d'un groupement de collectivités territoriales, qui entend agir sur la problématique des eaux de ruissellement, sont rédigés. Il convient de ne pas reprendre tels quels les « items » de l'[article L.211-7 du code de l'environnement](#), et de bien préciser la finalité des actions réalisées (Par

¹⁵ Chapitre VI : (« Evaluation et gestion des risques d'inondation » - C. envir., [art. L.566-1 à 13](#) ; [art. R.566-1 à 18](#)) du titre VI (« Prévention des risques naturels ») du Livre V (« Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ») du Code de l'environnement.

¹⁶ **Inondation** : « *submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'égouts* ».

¹⁷ **Risque d'inondation** : « *la combinaison de la probabilité d'une inondation et des conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées à une inondation* ».

exemple : « mise en œuvre d’actions visant à maîtriser les eaux de ruissellement afin de lutter contre les pollutions diffuses dans les aires d’alimentation de captage d’eau potable »).

Une des raisons liées à la croyance, relativement répandue, que la GEMAPI ne permet pas de mettre en œuvre des actions de « maîtrise des eaux de ruissellement » en vue de prévenir les inondations est sans doute liée au fait que le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ne finance pas les actions visant à prévenir les inondations par ruissellement issus d’un évènement dont la pluviométrie est inférieure à une période de retour 30 ans (cela étant, cette contrainte ne semble mentionnée que dans le [cahier des charges PAPI 3](#)). La conséquence est que ce les PAPI ne permettent pas d’assurer le financement par le FPRNM d’un certain nombre d’actions qui pourraient néanmoins relever du champ de la compétence GEMAPI.

Ressources

- MTE, [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#), Mars 2024
- [Rapport du Gouvernement au Parlement portant sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations](#), Avril 2018
- FNCCR, Livret 4 : “Articulation avec les politiques d’aménagement et du cycle de l’eau”, [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- FNCCR, CEPRI et Fidal, [Note juridique : Maîtrise des eaux de ruissellement](#), Mai 2025

3) Comment intégrer les eaux de ruissellement dans les politiques d’urbanisme ?

C’est une vaste question qui appelle aussi des réponses d’ordre politique et organisationnel (par exemple, comment s’assurer que les services en charge de l’élaboration ou de la révision des documents d’urbanisme associent bel et bien les acteurs en charge des politiques des eaux de ruissellement à leurs démarches ? Comment sensibiliser et acculturer en amont les élus et les agents en charge des politiques d’urbanisme au sujet des risques et des pollutions dont les eaux de ruissellement peuvent être les vecteurs ?).

Quoiqu’il en soit, il y a un doute juridique sérieux au sujet de l’opposabilité directe du zonage pluvial vis-à-vis des projets soumis à autorisation d’urbanisme, en raison du principe d’indépendance des législations¹⁸.

En revanche, il est bel et bien obligatoire d’annexer le zonage pluvial au PLU(i)¹⁹. Il est également recommandé d’intégrer directement dans le règlement du PLU(i) les prescriptions du zonage pluvial (cela permettra de neutraliser les incertitudes juridiques relatives à l’opposabilité du zonage pluvial et de limiter les risques de contradiction entre ce document et les différentes dispositions du PLU)²⁰.

¹⁸ Il existe bien un arrêt ([CAA Bordeaux, 29 août 2019, n°17BX03536](#)) qui semblait confirmer l’opposabilité directe du zonage pluvial, mais il est isolé et a été annulé par le Conseil d’Etat ([CE, 1^{er} avril 2021, n°435629](#)), qui ne s’est pas prononcé sur cette question.

¹⁹ [C. urb., art. R.151-53](#), 8°

²⁰ [C. urb., art. L.151-24](#) ; [art. R.151-49](#), 2°

Article L.2224-10 du CGCT (3° et 4°)

« 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 :

[...]

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 ».

Enfin, que le PLU(i) existe ou non, et intègre ou non des prescriptions relatives aux eaux de ruissellement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme doit intégrer dans le permis d'aménager ou de construire toute prescription nécessaire pour neutraliser les atteintes à la sécurité ou la salubrité publiques du projet. Si ces prescriptions ne suffisent pas à neutraliser ces atteintes ou qu'elles entraînent une modification substantielle du projet, alors le permis de construire doit être refusé²¹.

Ressources

- Cerema, [Zonage pluvial : de son élaboration à sa mise en œuvre](#), 2020
- FNCCR, Livret 4 : "Articulation avec les politiques d'aménagement et du cycle de l'eau", [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024

4) Qui est responsable des dommages provoqués par des eaux de ruissellement non-maîtrisées (inondations, coulées de boues) ?

Pour répondre à une telle question, le plus simple est toujours de repartir du cas d'espèce qui l'a suscitée et, dans tous les cas, il faudra faire appel, le moment venu, aux services d'un cabinet d'avocats. Une réponse « générale » ne sera probablement jamais exhaustive, tandis qu'une réponse sur mesure ne sera jamais totalement fiable, car l'issue d'un contentieux dépend, notamment, des circonstances d'espèces, des expertises réalisées, des moyens soulevés, des responsabilités recherchées et, parfois, des juridictions concernées.

Du point de vue du maire (au titre de ses pouvoirs de police générale) et de la commune ou du groupement de collectivités territoriales exerçant la compétence GEPU : « les articles [L. 2212-2](#)²² et [L.2226-1](#)²³ du CGCT n'ont ni pour objet ni ne sauraient avoir pour effet d'imposer aux communes et aux [EPCI-FP compétents] la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire »²⁴.

Cependant, il y aura toujours des situations problématiques du point de vue de la **sécurité** ou de la **salubrité publiques** qui nécessiteront que le maire fasse usage de ses pouvoirs de police générale²⁵, sachant que c'est au préfet de prendre ces mesures lorsqu'au moins deux communes sont impactées par un même aléa. Si le maire ou le préfet n'ont pas pris les mesures nécessaires

²¹ [C. urb., art. R.111-2](#)

²² Police générale du maire

²³ Compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » (GEPU)

²⁴ [CE, 11 févr. 2022, n° 449831](#)

²⁵ [CGCT, art. L.2212-2](#), 5°

pour protéger leurs administrés, leur carence fautive peut conduire à ce que la responsabilité de l'institution qu'ils représentent (commune ou Etat) soit reconnue par le juge administratif. Dans les cas les plus graves et s'ils n'ont pas accomplis les diligences attendues d'eux, ils encourent personnellement une condamnation pénale.

Les **responsabilités des maîtres d'ouvrages publics** ne doivent pas être négligées et intéressent potentiellement un grand nombre de personnes morales de droit public du fait des compétences auxquelles sont affectés ces ouvrages (voirie, assainissement, GEPU, GEMAPI, zones d'activités économiques, ...).

Par exemple, en matière de GEPU, la commune ou le groupement de collectivités compétent peut notamment voir sa responsabilité recherchée si un ouvrage intégré au système de gestion des eaux pluviales urbaines est le vecteur ou la cause de dommages.

Du point de vue de la compétence GEMAPI, on pourra toujours se demander si l'inaction face à des inondations par ruissellement pourrait être reprochée au groupement de collectivités territoriales qui exerce cette compétence. En l'état actuel de la jurisprudence administrative, aucun groupement de collectivités territoriales n'a, à notre connaissance, engagé sa responsabilité en raison de la seule absence de mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Cependant, il n'est pas absurde de penser que la jurisprudence puisse éventuellement évoluer un jour dans ce sens. Pour l'heure, les responsabilités engagées sont généralement rattachées à des ouvrages ou des travaux publics relevant de la compétence GEMAPI.

Une chose est certaine, l'existence de la compétence GEMAPI (ou de n'importe quelle autre compétence détenue par une collectivité) n'exonère pas les autres acteurs (privés ou publics) de leurs propres obligations et responsabilités juridiques.

Par exemple, concernant les gestionnaires de voirie, leur responsabilité peut être mise en cause lorsque les voies communales (ou intercommunales) ou les routes départementales (ou nationales) deviennent le vecteur des dommages provoqués par des eaux de ruissellement, y compris sans faute de leur part.

Ressources

- FNCCR, Livret 5 : "Responsabilités juridiques", [*Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement*](#), 2024

5) Comment financer les actions relatives à la maîtrise des eaux de ruissellement ?

En principe, ces actions sont généralement, et par défaut, financées par le budget général de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre qui en assurent la maîtrise d'ouvrage. S'agissant d'un syndicat de communes ou mixtes, les actions seront financées par des contributions versées par des membres du syndicat.

Lorsque des ouvrages visant à maîtriser les eaux de ruissellement sont réalisés en propriété privée dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général, une participation financière peut être demandée aux personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt²⁶.

Un EPCI à fiscalité propre qui met en œuvre des actions visant à prévenir les inondations par ruissellement dans le cadre de la compétence GEMAPI pourrait les financer au moyen de la **taxe GEMAPI**, lorsque celle-ci a été levée²⁷. En revanche, si la taxe GEMAPI est levée, il n'aura pas le droit d'exiger une participation financière de la part des personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt.

Il existe de nombreux outils, parfois méconnus, qui permettent également de mutualiser les dépenses, sous certaines conditions. Un de ces outils, par exemple, est le fonds de concours, qui a notamment été déployé par le Grand Chalon afin d'accompagner financièrement les communes dans la réalisation d'équipements visant à assurer la maîtrise des eaux de ruissellement non-urbaines.

Ressources

- FNCCR, Livret 6 : "Règles et outils financiers", [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- [Interview](#) de Daniel CHRISTEL, Conseiller communautaire délégué à la lutte contre le ruissellement et le suivi des travaux d'eau et d'assainissement, Grand Chalon : « Comment gérer les eaux pluviales et de ruissellement en l'absence de ressources financières dédiées ? », 3 décembre 2024.

6) Comment fédérer les acteurs (publics et privé) ?

En fonction des situations, la maîtrise des eaux de ruissellement peut répondre à de nombreuses finalités, parfois concomitantes :

- Prévenir et atténuer les risques naturels (inondations, coulées de boues, retrait-gonflement des argiles, ...)
- Lutter contre l'érosion des sols et préserver la capacité de production des sols
- Améliorer la gestion des eaux pluviales dans les aires urbaines situées à l'aval des zones rurales
- Lutter contre les pollutions diffuses et protéger les captages d'eau potable
- Améliorer la gestion quantitative de l'eau
- ...

La prise en compte voire l'intégration réciproques des enjeux propres à chaque personne morale de droit public, ainsi que la co-construction d'un projet de territoire pour améliorer la maîtrise de ces eaux, sont donc recommandées.

Il est également important que les collectivités et leurs groupements se saisissent davantage des outils de **coopération public-public** (transfert et délégation de maîtrise d'ouvrage, groupements de commandes, ententes intercommunales), d'autant plus que la DGCL a récemment mis à jour

²⁶ [C. rural, art. L.151-36](#)

²⁷ [CGI, art. 1530 bis](#)

son [guide de l'intercommunalité](#), dans le cadre duquel elle rappelle et précise l'existence ainsi que le cadre juridique de ces outils²⁸.

Vis-à-vis des acteurs privés, la mise en œuvre de démarches telles que les **obligations réelles environnementales** peut s'avérer intéressante pour encourager les acteurs privés à réaliser des actions et maintenir des pratiques utiles pour lutter contre les eaux de ruissellement, quand bien même elles seront avant tout motivées par d'autres finalités, telles que la préservation ou la restauration de la biodiversité. A titre d'exemple, des actions utiles pour lutter contre le ruissellement des eaux, telles que la plantation et l'entretien de haies, peuvent être intégrées dans une ORE²⁹.

Lorsqu'un SAGE³⁰ existe sur le territoire et que la maîtrise des eaux de ruissellement y est un enjeu pour au moins l'une des raisons précitées, il peut être pertinent que cet enjeu et les orientations décidées localement soit intégrées dans le PAGD du SAGE, quitte à territorialiser ces objectifs en les restreignant à une partie du territoire couvert par le SAGE (un sous-bassin versant ou un autre territoire hydrographique, par exemple).

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, l'intégration des actions de maîtrise des eaux de ruissellement dans les PAPI et, donc, l'accès au FPRNM, se limite à un obstacle de taille. En effet, comme le cahier des charges PAPI 3 l'indique « *le seuil d'une pluviométrie de période de retour 30 ans est retenu pour reconnaître le caractère « exceptionnel », ce seuil correspondant aux impacts élevés selon la norme NF EN 752 et étant un des critères d'éligibilité au FPRNM* ».

Ressources

- FNCCR, [Pour une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), Septembre 2023
- FNCCR, Livret 7 : "Coopération public-public et public-privé", [Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#), 2024
- FNCCR, « Enjeux liés aux ORE eau » dans : Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (coord.), [Obligations réelles environnementales : Recueil d'expériences et état des lieux des connaissances](#), Septembre 2025

Conclusion

Le lecteur pourra approfondir les différents éléments de réponses présentées ci-dessus en consultant les publications référencées à la fin de chaque partie.

Parmi ces ressources figure le cahier de la FNCCR « [co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement](#) » (2024), auquel l'accès a été restreint pendant plus d'un an aux seuls adhérents de la FNCCR. Chacun de ces livrets sera accessible en ligne pour tout le monde à compter du 18 novembre 2025 (une refonte graphique est cependant en cours).

²⁸ DGCL, [Guide de l'intercommunalité](#), Septembre 2025 ; voir également : DGCL, [Guide de la coopération intercommunale](#), 2019

²⁹ FNCCR, « Enjeux liés aux ORE eau », dans : Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (coord.), [Obligations réelles environnementales : Recueil d'expériences et état des lieux des connaissances](#), Septembre 2025

³⁰ On rappellera que la Direction de l'eau et de la biodiversité vient de mettre à jour le [guide méthodologique sur l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE](#).

Par ailleurs, la FNCCR est un **organisme de formation** certifié Qualiopi, et ses formations sont ouvertes aux non-adhérents (les adhérents bénéficient d'un tarif préférentiel). En 2026, une **formation juridique sur les eaux de ruissellement** sera très probablement lancée (format présentiel, organisation délocalisée envisageable en fonction du nombre d'inscrits).

Quant aux adhérents de la FNCCR, ceux-ci disposent d'un accès exclusif à un certain nombre de ressources intéressant la problématique des eaux de ruissellement :

- Ils ont la possibilité d'adresser leurs **questions juridiques et techniques** à l'adresse questions-eau@fnccr.asso.fr.
- Dans le cadre de sa **veille juridique et parlementaire**, la FNCCR publie chaque mois la **lettre d'actualités Cycle de l'eau**. Y sont présentés et analysés les principaux textes législatifs, réglementaires et jurisprudences sur les sujets intéressant les compétences eau potable, assainissement, GEMAPI, GEPU, DECI, et les enjeux connexes (urbanisme, foncier, gestion des services, droit des collectivités, gestion quantitative, préservation de la ressource en eau, actualités parlementaires, ...)
- En 2025, une série de **webinaires sur le grand cycle de l'eau**, abordant des problématiques communes à la GEMAPI et à la gestion des eaux pluviales, a été lancée. Les adhérents de la FNCCR trouveront de nombreux compléments juridiques à la présente note en visionnant le [webinaire Grand cycle de l'eau #2 dédié aux aspects juridiques de la maîtrise des eaux de ruissellement](#) et en consultant son support de présentation.
- Les adhérents de la FNCCR ont accès à différents **groupes d'échanges thématiques** sur un espace collaboratif mis à leur disposition. Il existe un groupe dédié à la [GEMAPI](#) et un autre dédié à la [gestion des eaux pluviales](#). Un compte nominatif est nécessaire pour accéder à cet espace. Il est possible d'en demander la création en remplissant ce [formulaire de consentement](#) (RGPD).
- L'ensemble des articles (notamment les commentaires de jurisprudence) publiés dans la lettre d'actualités Cycle de l'eau, les webinaires de la FNCCR, ainsi que les fils de discussions des groupes d'échanges, sont référencés dans des **bases documentaires thématiques**. Parmi celles qui concernent les eaux de ruissellement, on en citera cinq :
 - [Eaux pluviales et ruissellement](#)
 - [Milieux aquatiques](#)
 - [Gestion et prévention des inondations](#)
 - [Cycle de l'eau et urbanisme](#)
 - [Veille parlementaire](#) (suivi des projets et propositions de loi en cours, ainsi que des auditions parlementaires)