



La maîtrise des eaux de ruissellement : compétence, responsabilités et financement

Le 19 mai 2025

Aujourd'hui, la gestion des inondations par ruissellement est complexe, en raison de la diversité des compétences concernées (GEMAPI, urbanisme, missions hors-GEMAPI) et des acteurs impliqués.

Cette note a pour objectif de répondre aux interrogations des collectivités, de leurs groupements¹ et des associations syndicales autorisées², en clarifiant les droits et les capacités d'intervention de chacun, les responsabilités respectives, ainsi que les possibilités de financement, en l'état du droit en vigueur. Cette note ne traitera pas des autres aspects de la maîtrise des eaux de ruissellement : préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, recharge des nappes, ...

Existe-t-il une « compétence ruissellement » ?

Il n'existe pas à proprement parler de « compétence ruissellement ». La maîtrise des eaux de ruissellement relève d'une des missions partagées entre les différentes collectivités territoriales et leurs groupements, comme les y habilité la loi³. Plusieurs directions des ministères⁴ s'accordent pour considérer que ces dispositions fondent « l'intervention de tous les échelons de collectivités [...] pour motifs d'intérêt général ou d'urgence »⁵.

Il ne s'agit ni d'une compétence obligatoire, ni d'une compétence exclusive.

Il conviendra toutefois de porter une attention particulière au principe d'exclusivité des compétences. L'habilitation donnée par la loi aux collectivités territoriales et leurs groupements ne les autorise pas à agir dans le domaine de compétence d'une autre. Par exemple, du fait du principe d'exclusivité, une commune ne peut pas assurer la maîtrise des eaux de ruissellement impactant une voie départementale.

Eaux pluviales ou eaux de ruissellement ?

Juridiquement, on distingue les eaux pluviales et les eaux de ruissellement pour identifier les échelons compétents. Sur la base d'une définition proposée par l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable⁶, les eaux dites « pluviales » sont définies comme la partie de l'écoulement qui est « gérée » par des dispositifs dédiés (infiltration, stockage, collecte, transport, traitement éventuel) ; elles interagissent avec les eaux souterraines et canalisées.

Les eaux dites « de ruissellement » sont définies non pas à partir d'un processus physique d'écoulement sur une surface, mais comme la partie de l'écoulement qui n'est pas « gérée » par des dispositifs dédiés. En pratique, même si chaque terme est différencié, les notions sont, à tort, utilisées de manière interchangeable.

¹ EPCI-FP, syndicats de communes et syndicats mixtes. La liste des groupements de collectivités territoriales est définie à l'article L.5111-1 du CGCT.

² Loi n°2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, VII : « Les communes et les [EPCI-FP] exercent leur compétence [GEMAPI] sans préjudice ni de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain [...], ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires [...]. ».

³ Code de l'environnement, article L.211-7, I, 4^o : « La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ».

⁴ Direction de l'Eau et de la Biodiversité, Direction Générale de la Prévention des Risques (Ministère de la Transition Écologique, de la Biodiversité, de la Forêt de la Mer et de la Pêche) et Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'Intérieur).

⁵ MTECT, Questions-réponses sur la compétence GEMAPI, Mars 2024, p. 54.

⁶ CGEDD, Gestion des eaux pluviales : Dix ans pour relever le défi - Tome 1: Synthèse du diagnostic et propositions, Avril 2017, p.15.

La maîtrise des eaux de ruissellement invite donc à s'interroger sur les contours des nombreuses compétences obligatoires des collectivités territoriales et leurs groupements : la GEMAPI⁷, la GEPU⁸, la voirie (partagée entre les communes, les EPCI-FP⁹, les départements et l'Etat), ... Il est essentiel que les collectivités et groupements concernés s'entendent et s'accordent sur une définition partagée des contours respectifs de leurs compétences ainsi que sur l'affectation sans équivoque des ouvrages à un maître d'ouvrage. Le cas échéant, les outils de coopération public-public (conventions de superposition d'affectation ou d'entretien, transfert ou délégation de maîtrise d'ouvrage, prestations de service) permettent de formaliser une répartition des rôles et de bénéficier de l'expertise détenue par d'autres collectivités et groupements de collectivités.

La maîtrise des eaux de ruissellement : une FACULTÉ ou une OBLIGATION ?

La maîtrise des eaux de ruissellement, à l'instar des autres missions « hors-GEMAPI », n'appelle pas d'obligation à agir ; il s'agit bien d'une faculté¹⁰. En effet, « aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de recueillir l'ensemble des eaux de pluie transitant sur leur territoire. »¹¹.



La servitude naturelle d'écoulement

Par principe, les propriétaires fonciers sont tenus de ne pas agraver, du fait de leurs actions, le ruissellement des eaux sur leur terrain, en vertu de la servitude imposée à l'article 640 du code civil¹². Il n'incombe ni aux collectivités ni aux maires de faire respecter cette servitude¹³. Pour autant, du point de vue des collectivités, des enjeux en matière de responsabilité peuvent survenir lorsque les eaux de ruissellement dont l'écoulement a été aggravé parviennent sur le domaine public ou génèrent un risque d'atteinte à la sécurité ou la salubrité publique.

En outre, le maire reste responsable pénallement de la sécurité des personnes sur le périmètre de sa commune.

Enfin, il est rappelé que le transfert d'une compétence d'une commune vers un groupement de collectivités n'entraîne pas le transfert de la responsabilité pénale du maire au président de l'EPCI.

⁷ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

⁸ Gestion des eaux pluviales urbaines.

⁹ Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

¹⁰ TA Rennes, 20 mars 2025, n° 2300945.

¹¹ CE, 11 février 2022, n°449831.

¹² Code civil, art. 640 : « 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 agrave la servitude du fonds inférieur. ».

¹³ « Ni le maire, qui ne peut user [de ses] pouvoirs de police générale [...], ni [le titulaire de la compétence GEPU] n'ont le pouvoir de faire assurer le respect des dispositions citées au point 16 du code civil par les riverains et seul le juge civil a le pouvoir de faire cesser les dommages y afférents. » (TA Guyane, 28 déc. 2023, n°2000946).

Quelles responsabilités pour quels acteurs ?

Bien que la mission de maîtrise des eaux de ruissellement soit facultative, il existe des situations face auxquelles une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales devra agir afin de prévenir les cas où sa responsabilité juridique pourrait être engagée.

Par exemple, il en va ainsi lorsqu'un ouvrage public (par exemple, un réseau, une voirie ou un accessoire de voirie) peut servir de vecteur aux dommages que des eaux de ruissellement sont susceptibles de provoquer, quelle que soit leur origine. Il en est de même, lorsque les eaux de ruissellement génèrent des atteintes à la sécurité ou la salubrité publiques, il est dans l'intérêt de la commune que le maire prenne les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser ces atteintes au titre de son pouvoir de police générale¹⁴. A défaut, la commune pourrait engager sa responsabilité administrative.

Comment financer les actions de maîtrise des eaux de ruissellement ?

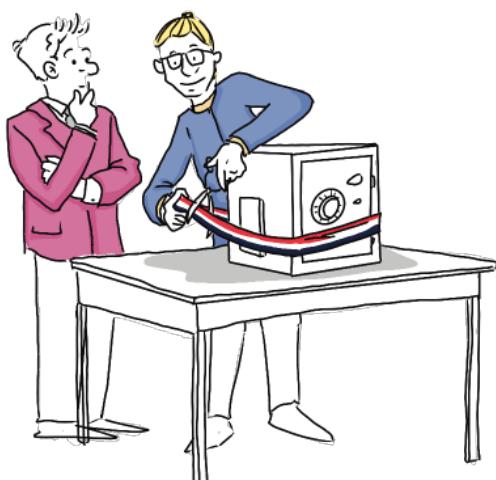
Il n'existe pas de ressource financière dédiée aux actions de maîtrise des eaux de ruissellement. Celles-ci sont financées, par défaut, par le budget général des collectivités territoriales qui mettent en œuvre cette mission ou qui s'appuient à cette fin sur un syndicat, une association syndicale autorisée ou d'autres structures, qui sont habilités à mettre en œuvre ces missions au titre de l'article L211-7 ou de par leurs statuts. Lever une taxe dédiée à la maîtrise des eaux de ruissellement serait illégal, faute de disposition législative le prévoyant expressément.

Cependant, il est possible de compléter le financement des actions de maîtrise du ruissellement par plusieurs moyens :

- Le fonds Barnier¹⁵, à travers les PAPI¹⁶, dès lors qu'on y inscrit des actions de lutte contre le ruissellement ;

- Les aides des agences de l'eau et des offices de l'eau ;
- Le fonds vert ;
- Les redevances versées par les propriétaires qui trouvent un intérêt ou ont rendu nécessaires les travaux de maîtrise des eaux de ruissellement réalisés dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général ;
- Les participations d'urbanisme listées à l'article L332-6 du code de l'urbanisme, lorsque des équipements publics dédiés à la maîtrise des eaux de ruissellement sont réalisés dans le cadre de projet faisant l'objet de permis d'aménager ou de construire ;
- Les fonds de concours versés par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres.

Outre le fait qu'elles soient gérées à différentes échelles et par des acteurs distincts, ces sources de financement obéissent à des temporalités et procédures variées. Par exemple, de sa conception à sa labellisation, la mise en place d'un PAPI s'effectue sur plusieurs années là où les subventions du Fonds vert peuvent être obtenues en l'espace de quelques semaines. L'absence de ressource financière dédiée permet aux collectivités qui souhaitent assurer la maîtrise des eaux de ruissellement de leur territoire d'accéder à plusieurs sources de financement de ces actions.



¹⁴ CGCT, articles L2212-1 et suivants.

¹⁵ Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).

¹⁶ Programmes d'actions de prévention des inondations.

En l'état actuel du droit, la taxe GEMAPI ne permet pas de financer des actions de maîtrise des eaux de ruissellement dont la maîtrise d'ouvrage serait assurée par une autre personne morale de droit public que celle qui exerce la compétence GEMAPI, ou dont les finalités seraient étrangères à cette compétence.

Cependant, un groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEMAPI peut mettre en œuvre des actions visant à prévenir les inondations par ruissellement et les financer sur la ligne budgétaire correspondante, qu'elle soit alimentée ou non par la taxe GEMAPI¹⁷.

Pour approfondir ces notions, il peut être utile de se référer aux **deux publications** suivantes :

- CEPRI, Suivez le guide : *Les inondations par ruissellement*, Décembre 2021
- FNCCR, « Livret 6 : Financer la politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement », *Co-construire une politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement*, 2024

¹⁷ MTECT, Questions-réponses sur la compétence GEMAPI, Mars 2024.

Le Centre Européen de Prévention du Risque Inondation

est une association nationale d'élus qui fédère depuis 2006 des collectivités territoriales engagées dans la prévention du risque d'inondation. Elle s'appuie sur un réseau d'élus et de techniciens innovants partageant expériences et bonnes pratiques. Une équipe d'experts soutient les démarches de réduction de la vulnérabilité de leur territoire et de relèvement post-catastrophe.

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

est une association créée en 1934. Forte de plus de 800 adhérents, elle regroupe des collectivités territoriales et leurs établissements publics chargés de l'organisation et/ou de l'exploitation de certains services publics, regroupés dans trois secteurs d'activité principaux : énergie, cycle de l'eau, numérique.

FIDAL

est une société d'avocats française indépendante et référence du monde des affaires depuis 1922. Avocats de proximité, impliqués au sein des territoires, ils s'engagent auprès de leurs clients, au-delà du conseil, en véritables partenaires. Disposant d'un département droit public, ils répondent aux problématiques des personnes privées et publiques concernant notamment le droit de l'urbanisme, de l'aménagement, des risques naturels et de l'environnement.