



IDENTIFICATION DES RESPONSABILITÉS JURIDIQUES

Toute politique locale, tout projet d'aménagement, participe potentiellement à la transformation de la topographie des territoires et, donc, de leurs bassins versants. Les immeubles dont la construction a été autorisée par les maires au titre de la police de l'urbanisme, l'artificialisation des sols, les changements de pratiques culturelles, l'aménagement (ou le réaménagement) des voiries, modifient le sens des écoulements, leur débit et leur composition. Au fur et à mesure que le territoire et son climat se transforment, des immeubles et des secteurs seront exposés à de nouveaux aléas (ruissellement, coulées de boues) ou seront davantage exposés à des aléas préexistants.

Dans de nombreux secteurs géographiques, les risques naturels tendent à devenir de plus en plus fréquents ou/et de plus en plus intenses, au fur et à mesure que l'urbanisation du territoire progresse. Et, avec le changement climatique, on constate une tendance à la concentration dans le temps et dans l'espace des précipitations. Lorsque ces épisodes pluvieux surviennent, les sols et les ouvrages de gestion des eaux pluviales saturent puis finissent par provoquer des dommages. En somme, cette intensification des précipitations peut entraîner une augmentation des litiges, voire des contentieux. Quant aux assurances, elles sont de moins en moins enclines à garantir les responsabilités des collectivités et leurs groupements, car la multiplication des catastrophes naturelles rend ces contrats moins rentables. En conséquence, elles augmentent leurs franchises.

Au-delà des enjeux juridiques et assurantiels, nombreux sont les administrés qui attendent des pouvoirs publics une certaine protection face aux atteintes à la sécurité ou la salubrité publique, mais aussi la satisfaction d'autres aspirations, certaines étant au diapason des principes d'une gestion durable et intégrée des eaux pluviales (lutte contre les îlots de chaleur, préservation et restauration de la biodiversité), tan-

dis que d'autres nécessitent un effort de conciliation (constructions de logements sociaux, infrastructures routières, etc.).

Compte tenu de la part prépondérante des territoires qui sont sous le régime de la propriété privée, la plupart des litiges relatifs aux dommages provoqués par des eaux pluviales et de ruissellement concernent généralement des propriétaires fonciers et des exploitants économiques qui, en raison de leurs actions, ont aggravé la servitude naturelle d'écoulement sur le fonds de leurs voisins, ou leur ont fait subir des troubles anormaux de voisinages (A). La responsabilité d'une personne morale de droit public peut cependant être engagée à raison des dommages provoqués ou aggravés par un ouvrage public ou des travaux publics réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage (B). Quant aux maires, en raison de leurs pouvoirs de police, ils demeurent les garants de la sécurité et de la salubrité publiques de leur commune. Toute carence ou erreur d'appréciation dans l'exercice de ces prérogatives peut engager la responsabilité de la commune ou fragiliser la sécurité juridique des décisions prises (C).

A. RESPONSABILITÉS DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS ET DES EXPLOITANTS SOUMIS À UNE POLICE ENVIRONNEMENTALE

En règle générale, la majeure partie du territoire d'une commune est constituée par des terrains fonciers appartenant à des particuliers ou des entreprises privées. En conséquence, nombreux sont les litiges et contentieux relatifs aux écoulements pluviaux et de ruissellement qui sont de nature privée. Du point de vue du droit, en principe, la servitude naturelle d'écoulement protège les propriétaires fonciers des dom-

mages que les eaux pluviales et de ruissellement viendraient à provoquer en raison d'actions de voisins (1). Le code civil impose également aux propriétaires d'ouvrages privés d'en assurer l'entretien et de les surveiller ; leur responsabilité civile pourrait être engagée en cas de mauvais entretien d'un ouvrage hydraulique sous leur garde (2).

1. Responsabilités attachées à la servitude naturelle d'écoulement

La servitude naturelle d'écoulement, présentée et expliquée en détail dans le livret 2, a vocation à encadrer les litiges résultant des écoulements pluviaux et de ruissellement,

Cette servitude protège depuis deux siècles les propriétaires « inférieurs » en interdisant aux propriétaires « supérieurs » de réaliser des travaux ou actions susceptibles d'aggraver les écoulements pluviaux et de ruissellement. En cas de dommages résultant du non-respect de cette servitude par le propriétaire « supérieur », sa responsabilité civile peut être recherchée et engagée. Le propriétaire « supérieur » pourrait ainsi être tenu d'indemniser le propriétaire « inférieur » à hauteur du préjudice que ce dernier aura subi. De surcroît, en cas de contentieux, le juge civil peut également enjoindre le propriétaire à l'origine de l'aggravation de procéder à la remise en état de son terrain¹.

En contrepartie de cette protection juridique, les propriétaires « inférieurs » ont l'interdiction de créer des obstacles au libre écoulement des eaux pluviales sur leurs fonds. Typiquement, le propriétaire « inférieur » qui comblerait un fossé d'évacuation pluviale et édifierait à sa place un muret pourrait être condamné à indemniser le propriétaire « supérieur » à partir du moment où celui-ci subit des dommages à cause de cet aménagement². Dans une autre affaire, un propriétaire qui avait busé un fossé mitoyen a reçu l'injonction de le remettre en état. En effet, la buse provoquait des inondations sur le fonds supérieur³.

La loi protège ainsi les propriétaires fonciers vis-à-vis des actions de leurs voisins (y compris lorsque les fonds ne sont pas mitoyens). En revanche, la servitude naturelle d'écoulement ne les protège pas des aggravations naturelles des écoulements, notamment lorsqu'elles résultent du changement climatique, tels que les événements pluvieux hors normes.



Crédit photo : Jacques BOUJOU - Rue des Sapins, La Force

LES MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS NE PEUVENT PAS INVOQUER LE BÉNÉFICE DE LA SERVITUDE NATURELLE D'ÉCOULEMENT POUR S'EXONÉRER DE LEUR RESPONSABILITÉ

Souvent, les gestionnaires de voirie, voire d'autres maîtres d'ouvrage publics, invoquent la servitude naturelle d'écoulement pour se dédouaner des dommages provoqués par l'existence des ouvrages publics dont ils ont la garde. Cependant, conformément à la jurisprudence, les dispositions des articles 640 et 641 du code civil, « *qui ne s'appliquent du reste que dans le cas de rapports entre propriétaires privés* », ne sont, en tout état de cause, pas opposables aux victimes de dommages de travaux publics dès lors que l'écoulement naturel des eaux de ruissellement a été modifié par la main de l'homme ainsi que le démontrent », en l'espèce, « *les ouvrages hydrauliques creusés le long de la route départementale* »⁵.

¹ CA Nîmes, 2ème ch., 12 janv. 2023, n° 21/01407

² CA Aix-en-Provence, 5 févr. 2013, n° 11/02040

³ CA Angers, ch. A, 17 janv. 2023, n° 19/00339

⁴ Les collectivités, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent également être concernés par ces enjeux par l'intermédiaire des terrains constituant leur domaine privé.

⁵ CAA Toulouse, 3^e ch., 19 sept. 2023, n° 21TL03488

LES COLLECTIVITÉS ONT-ELLES UN RÔLE À JOUER EN CAS D'AGGRAVATION DE LA SERVITUDE NATURELLE D'ÉCOULEMENT ?

En principe, une collectivité territoriale ne devrait pas s'immiscer dans des litiges entre personnes privées, d'autant qu'il n'existe aucune obligation de collecter l'ensemble des eaux de pluie transitant sur le territoire. Néanmoins, si ces écoulements génèrent une atteinte grave à la sécurité ou la salubrité publique, au point par exemple de générer un risque pour l'intégrité physique ou sanitaire de la population, on pourrait attendre du maire qu'il ordonne des mesures aux propriétaires fautifs. L'intérêt général peut également motiver la réalisation de travaux publics en propriété privée visant à mettre un terme aux écoulements, à condition que ces travaux soient réalisés dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général⁶.

Cela étant, le fait qu'un propriétaire puisse engager sa responsabilité vis-à-vis de ses voisins en raison de l'utilisation

qu'il fait de son terrain offre potentiellement à la collectivité un argument pour l'orienter vers des pratiques favorables à la maîtrise des écoulements pluviaux et de ruissellement. Dans ces circonstances, sensibiliser les propriétaires et les exploitants agricoles sur leurs responsabilités peut être un levier bénéfique pour la mise en oeuvre des différentes politiques du cycle de l'eau et de la biodiversité, par la restauration et la préservation de haies, la lutte contre les pollutions diffuses, etc.

Enfin, pour prévenir les litiges et contentieux entre administrés, certains règlements de PLU incorporent la servitude naturelle d'écoulement et, comme le permet le code de l'urbanisme, imposent « pour les clôtures des caractéristiques permettant de préserver ou remettre en état les continuités écologiques ou de faciliter l'écoulement des eaux »⁷.

2. Responsabilités attachées aux ouvrages privés

Il n'est pas rare que des propriétaires fonciers aient aménagés des ouvrages hydrauliques (fossés, buses) sur leurs parcelles en vue, notamment, d'en évacuer plus rapidement les eaux de pluie. Ces ouvrages privés, lorsqu'ils sont la cause de dommages provoqués par des écoulements pluviaux et

de ruissellement, peuvent engager la responsabilité civile de leur propriétaire. En effet, « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par [...] des choses que l'on a sous sa garde »⁸.

PRÉSERVATION DES FOSSÉS

En milieu rural, il n'est pas rare que des propriétés soient parcourues par des fossés dont la finalité est d'évacuer les eaux de pluie. Pour des motifs variés, il arrive que certains propriétaires prennent la décision de supprimer ces fossés ou de les buser, ce qui peut avoir comme conséquence de générer des dommages sur les propriétés voisines. Les propriétaires intéressés peuvent résoudre ces situations à l'amiable ou, à défaut, devant une juridiction civile. Lorsque des problématiques de sécurité ou de salubrité publique surviennent, le maire, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales pourraient également être fondés à intervenir. Lorsque le propriétaire d'un terrain comble un fossé s'y trouvant et que cela génère ou aggrave des inondations par ruissellement, certaines mesures pourraient être envisagées pour conduire le propriétaire à remettre en état le fossé.

Le maire pourrait notamment ordonner des mesures, au titre de son pouvoir de police générale, dès lors que le comblement du fossé est à l'origine d'un risque pour la sécurité ou la salubrité publique⁹. Par exemple, si un phénomène de ruissellement ou de coulées de boues sur le domaine public a été

provoqué par l'obstruction d'un fossé, le maire pourrait mettre en demeure le propriétaire de remettre en état le fossé¹⁰. En revanche, sauf lorsque l'atteinte à la sécurité ou la salubrité publique provoquée par les écoulements est suffisamment grave¹¹, toute décision ordonnant la réalisation de travaux d'office afin de faire cesser les écoulements pourrait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Il existe également une sanction pénale qui peut être infligée lorsqu'un fossé évacuateur des eaux pluviales est en tout ou partie détruit. Ainsi, « est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe le fait :

1° De détruire totalement ou partiellement des conduites d'eau ou fossés évacuateurs ;

2° D'apporter volontairement tout obstacle au libre écoulement des eaux »¹². Une contravention de cinquième classe équivaut à une sanction financière de 1 500 euros.

Afin d'être infligée par le tribunal de police, cette contravention doit avoir fait l'objet d'un procès-verbal établi par un officier de police judiciaire (le maire a cette qualité) ou un agent de police judiciaire¹³.

⁶ C. rural, art. L.151-36 à 40 ; art. R.151-31 à 37

⁷ C. urb., art. R.151-43, 8°

⁸ C. civil, art. 1242

⁹ CAA Bordeaux, 3ème ch., 12 mars 2024, n°22BX02355

¹⁰ CE, sect., 22 févr. 1980, n°15516

¹¹ CGCT, art. L.2212-4

¹² C. envir., art. R.216-13

¹³ C. envir., art. L.172-1

¹⁴ CE, 6e SS, 20 mai 1987, n°68556

N'oublions pas que de nombreux ouvrages de gestion des eaux pluviales privés résultent des prescriptions qui sont imposées dans le règlement du plan local d'urbanisme ou qui sont motivées par des enjeux de sécurité ou de salubrité publique. Dans les circonstances où des dommages surviendraient en raison des caractéristiques de ces ouvrages, telles qu'elles ont été prescrites, une mise en cause de la personne morale de droit public à l'échelle de laquelle sont

délivrées les autorisations d'urbanisme n'est pas à exclure.

En revanche, les dommages résultant du mauvais entretien de ces ouvrages exposeront plutôt la responsabilité civile de leur propriétaire ou de la personne morale de droit privé qui en a la garde.

RESPONSABILITÉS DES OUVRAGES PRIVÉS DES LOTISSEMENTS

Ni les communes, ni les groupements de collectivités territoriales compétents en matière de GEPU, ne sont responsables des réseaux intérieurs des lotissements tant que ces équipements n'ont pas été incorporés dans leur patrimoine. Le même raisonnement prévaut pour les voiries intérieures des lotissements et, plus généralement, les équipements communs à ces ensembles immobiliers.

L'incorporation des voiries et des réseaux intérieurs des lotissements dans le patrimoine d'une commune ou d'un groupement de collectivités territoriales est une possibilité, mais il conviendrait idéalement de la conditionner au respect de certaines règles de conception, en vue notamment de limiter les risques que la responsabilité de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre soit engagée à l'avenir.

À défaut, la personne morale de droit public qui récupérerait ces ouvrages pourrait être tenue pour responsable des éventuels dommages survenant postérieurement à leur rétrocession. À titre d'exemple, une commune a vu sa responsabilité engagée pour des dommages résultant de « *l'insuffisance du nombre des bouches d'évacuation des eaux pluviales sur la chaussée [révélatrice] d'un défaut de conception de la voirie [d'un] lotissement* » d'initiative privée mais rétrocédée. Ce défaut de conception a constitué « *la cause essentielle de l'accumulation d'eau* »¹⁴.

In fine, les communes et les groupements de collectivités territoriales compétents en matière de GEPU ne devraient pas ignorer des ouvrages hydrauliques sous prétexte qu'ils appartiennent à des propriétaires privés, des syndicats de copropriété ou des associations syndicales de propriétaires. Déjà parce que, bien que cela soit rare, certains de ces ou-

vrages peuvent devenir des composantes ou des dépendances du système de gestion des eaux pluviales en raison de leurs fonctionnalités. Ensuite parce que des ouvrages privés peuvent être les vecteurs de dommages que pourraient ensuite aggraver des ouvrages publics.



RÉCAPITULATIF

- Les propriétaires d'ouvrages hydrauliques privés sont civilement responsables des dommages que ces dispositifs peuvent provoquer ou aggraver vis-à-vis des tiers ;
- Lorsque ces dommages sont aggravés ou co-générés par un ouvrage public, la responsabilité administrative du maître d'ouvrage public pouvant être recherchée, il peut y avoir un enjeu à veiller à ce que certains ouvrages hydrauliques privés soient régulièrement entretenus par son propriétaire

B. RESPONSABILITÉS DES MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS

Le ruissellement des eaux de pluie sur des sols imperméables ou saturés, ainsi que les débordements de réseaux et autres ouvrages publics, peuvent être à l'origine de dommages sur les biens meubles et immeubles des administrés voire, dans les cas les plus extrêmes, menacer leur intégrité physique. Cela peut conduire certains d'entre eux à solliciter l'intervention de la puissance publique.

D'un point de vue juridique, il n'existe pas d'obligation générale de desserte opposable au service de gestion des eaux pluviales urbaines (1). Il n'en demeure pas moins que les ouvrages publics existants, qu'ils soient ou non affectés au service de gestion des eaux pluviales, peuvent constituer les vecteurs des dommages dont les écoulements pluviaux et de

ruissellement sont la cause. Dans ce cas, la responsabilité des collectivités et groupements auxquels sont affectés ces ouvrages peut être engagée vis-à-vis des tiers, y compris en l'absence de faute (2). S'agissant plus spécifiquement de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEPU, sa responsabilité s'étend potentiellement à l'ensemble des ouvrages composant le système de gestion des eaux pluviales, y compris lorsque ces ouvrages ne lui appartiennent pas (3). Enfin, seul un cas de force majeure ou une faute de la victime permet d'exonérer, totalement ou partiellement, le maître d'ouvrage de ses responsabilités (4)

RESPONSABILITÉS ATTACHÉES AUX DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

Il existe un régime de responsabilité pour causes de dommages permanents ou accidentels consécutifs à des travaux publics, en tout point similaire à celui des responsabilités attachées aux ouvrages publics.

À titre d'illustration, une commune a engagé sa responsabilité en raison des dommages accidentels provoqués par des travaux d'enfouissement d'un égout, lesquels ont détourné la circulation des eaux souterraines, ce qui a provoqué des infiltrations au niveau du mur semi-enterré du salon des victimes à chaque épisode pluvieux¹⁵.

Par ailleurs, lorsqu'un maître d'ouvrage public est intervenu sur un ouvrage privé, sa responsabilité peut être engagée s'il est établi que des dommages ont été provoqués ou aggravés à raison des caractéristiques de l'ouvrage telles qu'elles résultent des travaux publics¹⁶. Cela a pu être le cas s'agissant du maître d'ouvrage de travaux réalisés sur des réflecteurs rendus imperméables¹⁷.



Crédit photo : Le Grand Chalon Agglomération - Bassin de rétention sur la ZAE Saône-Or (21)

¹⁵ CAA Lyon, 6ème ch., 3 mai 2022, n°20LY03527

¹⁶ CE, 6ème-5ème ss-sect. réunies, 13 mars 2019, n°406867

¹⁷ CAA Lyon, 6ème ch., 19 avril 2022, n°20LY03588

1. Est-ce que l'absence d'ouvrage de gestion des eaux pluviales peut être reprochée aux collectivités ?

Il n'existe pas d'obligation générale de desserte par des ouvrages publics de gestion des eaux pluviales, dans la mesure où « aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de recueillir l'ensemble des eaux de pluie transitant sur leur territoire ». En somme, la loi et la réglementation existantes « n'ont ni pour objet ni ne sauraient avoir pour effet d'imposer aux communes et aux [intercommunalités] compétentes la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire »¹⁸.

Pour autant, les textes de lois « confient au maire le soin d'assurer la sécurité et la salubrité publiques en prévenant notamment les inondations par des mesures appropriées et instituent un service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines dans les zones identifiées par les documents d'urbanisme comme « urbanisées et à urbaniser » »¹⁹. Il n'est pas toujours pertinent, ni du point de vue des maires, ni des collectivités territoriales et de leurs groupements, de rester passifs, car leur responsabilité pourrait être recherchée sur d'autres fondements, présentés dans le présent livret.



2. Les maîtres d'ouvrage publics sont responsables des dommages que provoquent ou aggravent les ouvrages dont ils ont la garde

Les ouvrages publics peuvent servir de vecteurs aux dommages provoqués par des écoulements pluviaux et de ruissellement. Les personnes publiques qui en assurent la maîtrise d'ouvrage sont responsables vis-à-vis des tiers qui subissent les dommages dont ces ouvrages sont les vecteurs. Dès lors que la responsabilité du maître d'ouvrage public est engagée pour cause de ces dommages, la victime sera fondée à réclamer une indemnité.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et les autres personnes publiques peuvent donc, en tant que maîtres d'ouvrage publics, trouver un intérêt à ce que les écoulements pluviaux et de ruissellement soient maîtrisés dans la mesure

des moyens financiers et humains à leur disposition. Y parvenir nécessitera un effort collectif et concerté.

La responsabilité d'un maître d'ouvrage public sera engagée sous certaines conditions, selon que les dommages de travaux publics présentent un caractère « permanent » (a) ou « accidentel » (b). Évidemment, « **ce régime de responsabilité ne s'applique pas aux préjudices subis du fait de l'absence d'ouvrage public** »²⁰.

RESPONSABILITÉS HÉRITÉES DES COMMUNES APRÈS LE TRANSFERT DE COMPÉTENCE

Attention : Conformément à la loi, « le transfert de compétences par une collectivité territoriale à un [groupement de collectivités territoriales] implique la substitution de plein droit de [ce groupement] à la collectivité dans l'ensemble des droits et obligations attachés à cette compétence »²¹. Le Conseil d'État considère dorénavant que cette règle s'applique « y compris lorsque ces obligations trouvent leur origine dans un évènement antérieur au transfert »²². Ainsi, « une communau-

té d'agglomération » (ou n'importe quel groupement de collectivités territoriales) « substituée à l'une de ses communes dans les obligations attachées à la compétence de [GEPU] en raison de son transfert peut donc être condamnée à réparer des préjudices subis antérieurement au transfert de compétence au titre de la responsabilité sans faute du maître d'un ouvrage public de gestion de ces eaux ».

¹⁸ CE, 7ème-2ème ch. réunies, 11 févr. 2022, n°449831 ;

CE, 7ème-2ème ch. réunies, 10 nov. 2022, n°455802

¹⁹ CE, 7ème-2ème ch. réunies, 11 févr. 2022, n°449831

²⁰ CE, 7ème-2ème ch. réunies, 11 févr. 2022, n°449831

²¹ CGCT, art. L.5211-17

²² CE, 7ème-2ème ch. réunies, 28 nov. 2023, n°471274

²³ Pour approfondir ce point, lire : FNCCR, « Le transfert d'une compétence emporte celui des responsabilités associées, y compris les contentieux engagés antérieurement », Lettre d'actualités Cycle de l'eau n°80, Décembre 2023

a. Dommages permanents

Le **dommage permanent** « est inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement »²⁴. Ainsi, « le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement »²⁵. Un réseau de collecte des eaux pluviales ou une voirie, parfaitement conçu et entretenu, pourrait malgré tout engager la responsabilité du maître d'ouvrage public lorsque surviendront des précipitations hors normes. C'est pourquoi l'on parle d'un **régime de responsabilité sans faute**.

L'enjeu n'est ainsi pas de caractériser une faute du maître d'ouvrage, mais de « constater la part prise par l'ouvrage dans la réalisation du dommage ». Ainsi, bien que les ouvrages publics ne soient pas la cause des épisodes pluvieux exceptionnels, « ils se trouvent chacun en être les vecteurs et la collectivité qui en a la garde voit logiquement sa responsabilité engagée sans faute »²⁶.

Cependant, démontrer le lien de causalité entre les caractéristiques inhérentes d'un ouvrage public et le préjudice invoqué par un tiers ne suffit pas. Encore faut-il que la victime démontre le caractère grave et spécial du préjudice qu'elle estime avoir subi. Le préjudice grave (ou anormal) et spécial est « *traditionnellement défini comme celui qui excède ce que tout un chacun doit supporter du fait de l'activité administrative, dans l'intérêt général qu'elle poursuit* »²⁷. Le caractère spécial du préjudice sera fondé si la victime est le seul riverain impacté par les eaux de ruissellement d'une voirie, par exemple. Le caractère grave suppose des dommages anormaux (apparition de traces d'humidité et de moisissures dans une cave, par exemple). Il n'en irait pas ainsi de l'apparition ponctuelle de flaques sur une pelouse, par exemple.

RESPONSABILITÉS JURIDIQUES DES MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS FACE AUX COULÉES DE BOUES

À la suite de fortes précipitations, « une importante coulée de boue, entraînant divers matériaux s'est produite à partir de la corniche [...], construite sur le flanc [d'une] colline [...], se déversant dans la pente sur la propriété [de la requérante ...] située au pied de cette colline ». Or, « selon l'expert désigné en référé [...], ce glissement s'explique par la saturation du talweg naturel par un excès d'eau en provenance de la chaussée, déversé à l'intérieur du virage en dévers et en pente. La corniche [...] est dépourvue de système de collecte des eaux pluviales ». Dans ces conditions, il a été établi que « les dommages subis par [la victime], qui présentent un caractère anormal et spécial, trouvent leur cause dans l'aménagement de la voie publique litigieuse, qui a aggravé les conditions d'écoulement des eaux en direction de sa propriété »²⁸.

Encore faut-il que l'ouvrage soit bel et bien le vecteur des dommages. Ainsi, les responsabilités d'une commune, compétente pour la conservation des chemins ruraux, et d'un département, en tant que gestionnaire de voirie, ont pu être écartées dès lors que l'expert a démontré « que

les coulées ont été largement favorisées par les pratiques de labourage alors mises en oeuvre par l'exploitant de la parcelle [...], lequel avait pour usage de tracer des sillons dans le sens de la pente, ce qui avait pour effet, associé à la forte déclivité du terrain, de drainer les eaux de ruissellement vers le chemin rural, puis vers le terrain [des requérants] situé en contrebas »²⁹. En l'espèce, les eaux de ruissellement n'auront fait que traverser le chemin rural, qui n'était donc pas le vecteur des dommages subis par la victime. Dans une autre affaire, il a été considéré qu'un « *caniveau ne saurait avoir pour objet de canaliser les eaux de pluie et coulées de boue provenant d'un fonds privé qui, en raison de leur quantité extrêmement importante, n'ont pu que traverser la voie* »³⁰.

Enfin, il y a également des enjeux de responsabilités liés aux dommages de travaux publics, qui peuvent résulter des coulées de boues consécutives à la mauvaise réalisation de tranchées, par exemple³¹.

²⁴ CE, Conclusions de M. Marc PICHON de VENDEUIL sur l'affaire n°455802

²⁵ CE, 2ème-7ème ch., 8 févr. 2022, n°453105 ;

CE, 7ème ch., 24 juil. 2019, n°412453 ;

CE, 2ème-7ème ch., 10 avril 2019, n°411961 ;

CE, 1ère-6ème ch., 13 nov. 2009, n°306992

²⁶ Conclusions de M. Marc PICHON de VENDEUIL sur l'affaire n°455802

²⁷ Conclusions de M. Gilles PELLISSIER sur l'affaire n°411961

²⁸ CAA Marseille, 8ème ch., 3 mars 2020, n°18MA03005

²⁹ CAA Bordeaux, 3ème ch., 20 avril 2017, n°15BX00512

³⁰ CAA Nantes, 3ème ch., 4 février 2022, n°20NT04071

³¹ CAA Marseille, 2ème ch., 18 mai 2017, n°14MA01657

Il est important de préciser que « la responsabilité de la personne publique se trouve engagée, quand bien même le dommage prendrait initialement sa source dans le comportement ou l'abstention d'une personne privée ». En d'autres termes, « même si une circonstance extérieure a modifié [l'] environnement [de l'ouvrage public], ce sont toujours ses caractéristiques propres qui sont à l'origine du dommage »³². Pour cette raison, le maître d'ouvrage public, même lorsqu'il n'a commis aucune faute,

ne peut pas invoquer la faute d'un tiers (autre que la victime) pour s'exonérer en tout ou partie de sa responsabilité³³. Dans ces conditions, la personne publique « peut seulement, si elle s'y croit fondée, exercer devant les juridictions compétentes tels recours que de droit contre le tiers responsable du fait qu'elle invoque »³⁴.

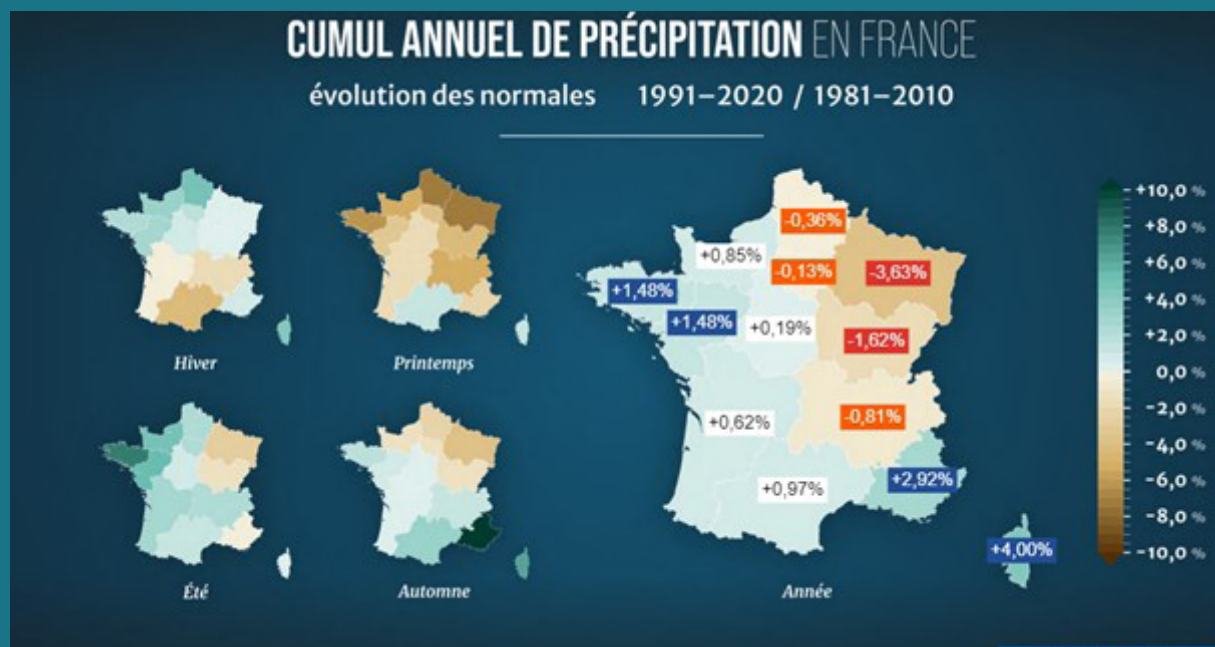
CAS D'ESPÈCE : RESPONSABILITÉ SANS FAUTE D'UNE COMMUNE EN RAISON DE DOMMAGES PERMANENTS PROVOQUÉS PAR LES CARACTÉRISTIQUES DE LA VOIRIE PUBLIQUE

Un terrain de camping s'est trouvé exposé à des inondations par ruissellement récurrentes, qui trouvaient leur origine dans l'aménagement d'un fossé ainsi que d'un passage à gué sur un domaine viticole. En l'occurrence, ces aménagements étaient à « l'origine de la concentration des écoulements d'eaux provenant du domaine et de la colline ». Cependant, « s'il s'agit de l'une des causes des inondations sur la parcelle », le juge administratif a relevé que « l'expertise indique que ces dommages sont également imputables à l'inadaptation et l'insuffisance des dispositifs sur le bas-côté de la voirie, et des aménagements réalisés au niveau même de la voirie. A ce titre, la modification du profil de la chaussée en cassis a nécessairement aggravé l'exposi-

tion de la propriété [...] au risque d'inondation en ce que cette partie de la voirie concentre en conséquence l'ensemble des **eaux pluviales** du bassin versant de 48 hectares, et les dirige sur la propriété de l'association ». Dès lors, la commune, gestionnaire de la voirie publique, a engagé sa responsabilité à raison « des dommages permanents occasionnés après de fortes pluies dès lors que ces inondations ont pour cause directe l'insuffisance des aménagements nécessaires à l'évacuation des **eaux pluviales** effectués par la commune sur l'ouvrage public que constitue la route »³⁵.

Les précipitations s'intensifiant dans certains territoires, des ouvrages publics qui n'étaient auparavant les vecteurs d'aucuns dommages pourront, à l'avenir, engager la responsabilité de leurs gestionnaires. Puisque des précipitations auparavant exceptionnelles pourront devenir de plus en plus fréquentes,

la GIEP et une meilleure prise en compte des eaux de ruissellement pourraient contribuer à diminuer les probabilités que les responsabilités sans faute des gestionnaires de réseaux et de voirie soient à l'avenir engagées.



³²CAA Douai, 2ème ch., 22 mars 2022, n° 21DA00496

³³ Par exemple, le fait que des dommages provoqués par un ouvrage public soient également imputables « aux fuites d'une canalisation privée enterrée, causées par les racines d'un figuier planté sur la parcelle voisine ainsi qu'à l'action de cet arbre sur les maçonneries de la maison et le rempart sur lequel elle est construite », ne permet pas pour autant de limiter la responsabilité du maître d'ouvrage public (CE, 24 juillet

2019, n° 412453).

³⁴ Conclusions de M. Marc PICHON de VENDEUIL sur l'affaire n° 455802

³⁵ CAA Marseille, 4ème ch., 20 févr. 2024, n° 23MA01815

INJONCTION À RÉALISER DES TRAVAUX

Le juge administratif, lorsqu'il « *condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine [...] dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, [...] peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures* ».

À titre d'exemple, une commune a reçu l'injonction

de procéder aux travaux de redimensionnement d'un réseau de collecte des eaux pluviales d'une voirie : « *pour prononcer l'injonction contestée, le tribunal s'est fondé sur l'absence de réalisation des travaux de redimensionnement du réseau permettant de faire cesser les désordres affectant la propriété [des victimes], et sur le coût non disproportionné de ces travaux, évalués par l'expert à 50 000 euros* »³⁶. Une autre commune a reçu l'injonction d'exécuter « *des travaux de purge [d'un] vallon qui absorbe une partie des eaux pluviales [d'une] avenue [...] avec rectifications de tracé et des aménagements et confortements* »³⁷.

b. Dommages accidentels

Un dommage est dit « accidentel » lorsqu'il résulte « *de la défectuosité ou de conditions anormales d'exploitation de l'ouvrage, [et] non de sa nature ou de ses caractéristiques propres* »³⁸. Dans ces conditions, les victimes « *ne sont pas [tenues] de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'[elles] subissent lorsque le dommage n'est pas inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement et présente, par suite, un caractère accidentel* »³⁹.

S'agissant de la GEPU, les dommages accidentels constituent généralement « *les conséquences dommageables des débordements des réseaux d'évacuation publics mal conçus, mal entretenus ou sous-dimensionnés* »⁴⁰. Évidemment, d'autres maîtres d'ouvrage publics peuvent engager leur responsabilité pour des dommages accidentels consécutifs au mauvais entretien de leur ouvrage. Ainsi, « *la responsabilité d'un EPCI à fiscalité propre a pu être engagée en raison de dommages accidentels imputables au débordement d'un canal* »⁴¹, de même que celle d'un département en raison du mauvais entretien d'un fossé, accessoire de la voirie départementale, cette négligence ayant entraîné la surcharge de l'ouvrage et son débordement subséquent⁴². Le concessionnaire d'une autoroute a engagé sa responsabilité en n'entretenant pas le bassin de rétention affecté à cet ouvrage⁴³.

Cependant, encore faut-il qu'un lien de causalité soit établi entre l'entretien défectueux de l'ouvrage et le préjudice invoqué. À titre d'exemple, un tel lien de causalité n'a pas été établi dès lors que les écoulements à l'origine des dommages avaient un débit « *largement supérieur à celui [...] de la canalisation du réseau d'écoulement des eaux pluviales* » supposément à l'origine du préjudice⁴⁴ (que l'ouvrage ait été ou non entretenu, ou que l'ouvrage existe ou non, en l'espèce, le dommage subi par le requérant aurait été le même).

Le **dysfonctionnement** d'un ouvrage peut également être la cause de dommages accidentels. Ainsi, la responsabilité d'un gestionnaire de voirie a été engagée en raison des dommages liés au fonctionnement anormal d'un caniveau⁴⁵.

Le **défaut de conception** d'un ouvrage public est également une des principales causes de dommages accidentels. Il peut s'agir, par exemple, du défaut d'étanchéité d'une voirie lorsqu'il est à l'origine de l'apparition d'humidité et de moisissures dans un immeuble⁴⁶.

Certaines juridictions administratives ont pu considérer que le dimensionnement d'un ouvrage pourrait être considéré comme un défaut de conception. Ainsi, le « *sous-dimensionnement de l'unique caniveau à grilles [d'une route], implanté au niveau du stop, et qui plus est mal entretenu [...], et en l'absence d'autres ouvrages de cette nature sur le reste de la longueur de cette voie, mais également par le tracé de celle-ci, sur laquelle a été formé un bourrelet bitumeux longitudinal conduisant les eaux vers cet ouvrage* »⁴⁷.



Crédit photo : FNCCR

³⁶ CAA Bordeaux, 2ème ch., 28 déc. 2023, n°21BX03726

³⁷ CAA Marseille, 8ème ch., 9 févr. 2021, n°19MA02777

³⁸ CE, Conclusions de M. Marc PICHON de VENDEUIL sur l'affaire n°455802

³⁹ CAA Toulouse, 19 sept. 2023, n°21TL03488 ;

CAA Marseille, 24 mai 2022, n°19MA04963

⁴⁰ CAA Marseille, 5ème ch., 15 mai 2023, n°21MA03208

⁴¹ CAA Marseille, 5ème ch., 13 juin 2022, n°20MA04468

⁴² CAA Toulouse, 3ème ch., 19 sept. 2023, n°21TL03488 ;

⁴³ CAA Lyon, 6ème ch., 18 janv. 2022, n°20LY02157

⁴⁴ En l'espèce, « *les circonstances que les deux avaloirs dirigeant les eaux vers cette conduite et situés à proximité de la propriété appartenant [à la victime] aient pu être encombrés de végétaux, qu'ils auraient été mal conçus ou que le réseau n'aurait, selon eux, pas été entretenu depuis trois mois, n'ont pas eu pour effet d'aggraver les conséquences dommageables de l'inondation* » (CAA Marseille, 2ème ch., 29 mars 2018, n°16MA03345).

⁴⁵ CAA Bordeaux, 2ème ch., 17 nov. 2022, n°20BX02927

⁴⁶ CAA Versailles, 5ème ch., 1er févr. 2024, n°21VE02108

⁴⁷ CAA Marseille, 4ème ch., 24 mai 2022, n°19MA04963 ; Voir également, s'agissant du sous-dimensionnement d'un puisard : CAA Lyon, 20 mai 2022, 20LY02689

FAUT-IL SYSTÉMATIQUEMENT ÉQUIPER LES OUVRAGES PUBLICS DE DISPOSITIFS DE COLLECTE DES EAUX PLUVIALES ?

À la lecture de nombreux arrêts de cours administratives d'appel, il apparaît que l'absence de dispositifs de collecte des écoulements ruisselant sur la voirie ou d'autres ouvrages publics tels que les chemins ruraux pourrait être considérée comme un défaut de conception et, donc, comme la cause de dommages accidentels.

Néanmoins, le Conseil d'État a pris le contrepied de cette jurisprudence en considérant qu'on ne saurait reprocher au maître d'un ouvrage public (en l'espèce, il s'agissait d'un chemin rural) « *de ne pas avoir mis en place un dispositif à même de traiter l'augmentation des ruissellements consécutive à [des] travaux privés* »⁴⁸. En l'occurrence, la parcelle des requérants, « *de par sa position, est naturellement exposée à recevoir les eaux de ruissellement des parcelles situées en amont et, d'autre part, qu'à la suite des travaux de drainage effectués par le propriétaire d'un fonds situé en amont, les ruissellements des eaux, jusqu'alors diffus, se concentrent désormais sur le chemin rural qui a pour effet, en cas de fortes pluies, d'amplifier le phénomène de déversement des eaux sur la parcelle des requérants* ».

En l'espèce, l'absence de dispositif d'évacuation des eaux de pluie ruisselant sur le chemin rural n'a pas été considérée comme un dé-

faut de conception, susceptible d'être considéré comme la cause de dommages accidentels.

S'agissant des voiries, il a pu être indiqué que les dispositions du code de la voirie routière⁴⁹ « *ont pour finalité d'éviter la stagnation des eaux de pluie sur la plate-forme des voies communales ; qu'il ne saurait [...] en résulter [...] une obligation de mettre en place un dispositif spécifique de drainage des eaux pluviales au droit des propriétés riveraines* »⁵⁰.

Au regard de cette jurisprudence, si l'on considère que l'absence de dispositif de collecte des eaux ruisselant sur une voirie publique ou chemin rural n'est pas un défaut de conception, alors il y a lieu de considérer que les dommages sont permanents, et non accidentels. Cela signifie que pour que la responsabilité du maître d'ouvrage public soit engagée, il convient que les requérants démontrent également le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils ont subi.

3. Une responsabilité élargie du gestionnaire des eaux pluviales urbaines ?



Comme nous l'expliquons dans le Livret 3, la responsabilité juridique de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEPU est relativement large par rapport à celle des autres maîtres d'ouvrages publics. En principe, elle pourrait s'étendre à des ouvrages qui ne lui appartiennent pourtant pas, dès lors qu'ils sont considérés comme des composantes du **système de gestion des eaux pluviales**. En pratique cependant, les contentieux au terme desquels la responsabilité du gestionnaire des eaux pluviales urbaines a été engagée, à raison des dommages provoqués par un ouvrage ne lui appartenant pas, sont très rares. Cependant, les arguments juridiques le permettant existent.

Le Conseil d'État considère en effet que « *la circonstance qu'un ouvrage n'appartienne pas à une personne publique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme une dépendance d'un ouvrage public s'il présente, avec ce dernier, un lien physique ou fonctionnel tel qu'il doive être regardé comme un accessoire indispensable de l'ouvrage ; que si tel est le cas, la collectivité propriétaire de l'ouvrage public est responsable des conséquences dommageables causées par cet élément de l'ouvrage public* »⁵¹.

⁴⁸ CE, 2ème-7ème ch., 10 nov. 2022, n°455802, « Ruissellement : Quand peut être engagée la responsabilité, y compris sans faute, d'un maître d'ouvrage public ? », Lettre d'actualités Cycle de l'eau n°67, novembre 2022. C'est une prise de position d'autant plus cohérente si l'on considère que quelques mois plus tôt, le Conseil d'État a établi l'absence d'obligation pour les communes (et groupements de collectivités compétents) de créer des « réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant

sur leur territoire » (CE, 2ème-7ème ch. réunies, 11 févr. 2022, n°449831).

⁴⁹ « Les profils en longs et en travers des voies communales [ou départementales] doivent être établis de manière à permettre l'écoulement des eaux pluviales et l'assainissement de la plate-forme » (C. voirie, art. R.131-1 ; art. R.141-2).

⁵⁰ CAA Nantes, 3ème ch., 13 avril 2018, n° 16NT01615

⁵¹ CE, 7ème-2ème ch., 17 mars 2017, n°397035

Les cours administratives d'appel de Marseille et de Bordeaux ont quant à elles considéré que la personne publique compétente en matière de GEPU est « *responsable du bon fonctionnement de l'ensemble du réseau [...] d'évacuation des eaux pluviales* » et doit, à cet égard, « *surveiller l'état de toutes les sections du réseau, alors même qu'elle n'en serait pas propriétaire* »⁵². Elles s'inscrivent, sur ce point, dans la continuité d'un arrêt du Conseil d'État désormais plutôt ancien⁵³.

S'agissant de l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Marseille, il était question d'un fossé longeant plusieurs propriétés privées et dans lequel se déversaient les eaux du réseau de collecte des eaux pluviales de la commune. Celle-ci a engagé sa responsabilité en raison des dommages permanents provoqués par le débordement du fossé. Il y a donc un enjeu d'une importance considérable à bien clarifier les responsabilités respectives des différents maîtres d'ouvrage publics du territoire, à commencer par les gestionnaires de voirie, mais aussi de rappeler aux propriétaires d'ouvrages privés leurs propres obligations.

Dans un autre arrêt, la cour administrative d'appel de Bordeaux a pu prendre une position plus extensive encore en considérant qu'un fossé, accessoire d'une voirie départementale, dans la mesure où celui-ci a été considéré par le juge administratif « *comme faisant partie du réseau communal d'évacuation des eaux pluviales* »⁵⁴. En principe, c'est plutôt la responsabilité du département, maître d'ouvrage de la voirie et donc de ses accessoires, qui sera recherchée dans ces circonstances.

Par ailleurs, tant la cour administrative d'appel de Marseille que celle de Toulouse ont considéré que des canaux, voire des cours d'eau canalisés, peuvent constituer des composantes du système de gestion des eaux pluviales du fait de leur fonctionnalité⁵⁵, y compris lorsque la collecte des eaux pluviales ne constituait qu'une fonctionnalité secondaire de l'ouvrage⁵⁶. Par le passé, le Conseil d'État a lui-même considéré cela s'agissant d'un cours d'eau aménagé au point d'être considéré comme « *un ouvrage public faisant partie du réseau d'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées dont la surveillance et l'entretien incombent* » à la collectivité compétente⁵⁷.

Plus récemment, la cour administrative de Versailles a considéré qu'un cours d'eau canalisé pouvait avoir pour fonction de prévenir les inondations et, donc, relever du champs des responsabilités juridiques du groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI.⁵⁸

Les positions des juridictions administratives d'appel qui se sont prononcées au sujet du champ de responsabilité de la personne publique en charge du système de gestion des eaux pluviales ne semblent pas harmonisées et le Conseil d'État n'a pas rendu d'arrêt récent sur ce point. Il n'en demeure pas moins que ces décisions invitent les communes et groupements de collectivités compétents en matière de GEPU à une certaine prudence et attention vis-à-vis des ouvrages susceptibles d'être assimilés, de par leurs fonctionnalités, à des dépendances ou à des sections du système de gestion des eaux pluviales.

Au demeurant, même lorsque des ouvrages extérieurs au système de gestion des eaux pluviales sont les principaux vecteurs des dommages provoqués par des écoulements pluviaux et de ruissellement, il arrive que des ouvrages publics y contribuent néanmoins ou les aggravent. Or, puisqu'un maître d'ouvrage public ne peut invoquer la faute d'un tiers pour s'exonérer de sa responsabilité, il est dans son intérêt que ces ouvrages hydrauliques privés soient bien entretenus.

In fine, une définition du système de gestion des eaux pluviales établie en concertation avec les services ou maîtres d'ouvrage publics concernés et acceptée par eux contribuera également à renforcer la sécurité juridique de la personne publique compétente en matière de gestion des eaux pluviales.

RESPONSABILITÉS SOLIDAIRES

Que les dommages soient permanents ou accidentels, lorsque plusieurs ouvrages publics ont concouru à la réalisation d'un dommage, la responsabilité solidaire des personnes de droit public qui en ont la garde pourrait être recherchée. A titre d'exemple, les responsabilités solidaires d'une métropole compétente en matière de GEPU et d'une commune compétente en matière de voirie ont été engagées, la première en raison de l'insuffisance de son réseau de collecte, la seconde en raison des caractéristiques inhérentes d'un plateau-ralentisseur⁵⁹.

⁵² CAA Marseille, 8ème ch., 9 févr. 2021, n°19MA02777 ;

CAA Bordeaux, 3ème ch., 23 avril 2013, n°11BX03167

⁵³ CE, 1ère-4ème ss-sect. réunies, 11 mars 1983, n°28737-29141

⁵⁴ CAA Bordeaux, 1ère ch., 28 nov. 2013, n°11BX02553

⁵⁵ « *Le mauvais entretien du canal, ouvrage public dont la communauté d'agglomération [compétente en matière de GEPU] a la garde et à l'égard duquel la [victime] n'a pas la qualité d'usager mais celle de tiers, est donc à l'origine directe des dommages subis par cette dernière* » (CAA Marseille, 4ème ch., 11

avril 2023, n°21MA02693).

⁵⁶ CAA Toulouse, 3ème ch., 18 avril 2023, n°21TL03833

⁵⁷ CE, 1ère-4ème ss-sect. réunies, 11 mars 1983, n°28737-29141

⁵⁸ CAA Versailles, 9 octobre 2025, n°23VE01376

⁵⁹ CAA Marseille, 5ème ch., 9 mai 2022, n°20MA02253



RÉCAPITULATIF

- Il n'existe pas d'obligation générale de desserte par le réseau public de collecte des eaux pluviales.
- La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEPU est responsable des dommages provoqués ou aggravés par les ouvrages publics affectés à cette compétence.
- En théorie, sa responsabilité pourrait également être engagée s'agissant des dommages provoqués ou aggravés par des ouvrages publics ou privés qui, bien qu'appartenant à d'autres personnes, sont fonctionnellement des sections du système de gestion des eaux pluviales.
- Une définition concertée et partagée du système de gestion des eaux pluviales permettra de clarifier les responsabilités et capacités d'intervention respectives, et ainsi d'accroître la sécurité juridique de chacun.

4. Motifs d'exonération totale ou partielle de la responsabilité du maître d'ouvrage public

Le maître d'ouvrage public, responsable de dommages permanents ou accidentels, ne peut être exonéré de sa responsabilité juridique, totalement ou partiellement, qu'en cas de force majeure (1) ou de faute de la victime (2). Comme nous l'avons indiqué, la faute d'un tiers ne permet pas d'exonérer un maître d'ouvrage public de ses responsabilités, même partiellement (il pourra cependant engager une action récursoire contre la personne juridique qu'il estime être à l'origine des dommages devant la juridiction compétente).

a. Cas de force majeure

Trois critères cumulatifs doivent être réunis pour considérer qu'un aléa lié à l'eau de pluie est un cas de force majeure⁶⁰.

L'évènement doit être :

- Extérieur ;
- Imprévisible ;
- Irrésistible.

En cas de fortes précipitations, le premier critère sera évidemment satisfait. En revanche, les deux autres conditions ne seront satisfaites que pour des événements exceptionnels. Le critère de l'irrésistibilité implique l'impuissance des ouvrages de gestion des eaux pluviales ou de prévention des inondations.

L'exonération de responsabilité en raison de cas de force majeure est exceptionnelle, dans la mesure où même un événement tel que la tempête Xynthia n'a pas été caractérisé comme tel. En effet, « *malgré le caractère exceptionnel de la conjonction des phénomènes de grande intensité ayant caractérisé la tempête Xynthia, celle-ci n'était ni imprévisible en l'état des connaissances scientifiques de l'époque, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences* »⁶¹.

⁶⁰ La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne présume en rien du caractère de cas de force majeure d'un événement climatique

⁶¹ CE, 6ème-5ème ch. réunies, 31 mai 2021, n°434733



b. Faute de la victime

Une faute de la victime peut exonérer, totalement ou partiellement, la responsabilité d'un maître d'ouvrage public.

La négligence des victimes peut être constitutive d'une faute de leur part. Par exemple, une société a acquis une parcelle et l'a louée à une société équestre l'année suivante. Cette parcelle était exposée à un phénomène de ruissellement provoqué par le défaut de conception d'un caniveau situé sur une route départementale. Néanmoins, la responsabilité du département pour dommages accidentels a été réduite de moitié en raison de négligences des sociétés victimes, « *imputables à l'insuffisance et l'inadaptation des mesures prises par [ces dernières] pour gérer un phénomène de ruissellement, qui était connu et correspond à l'effet de buses d'écoulement anciennement et régulièrement implantées, l'augmentation du ruissellement remontant par ailleurs à plusieurs années avant l'acquisition du terrain par les sociétés et leur installation* »⁶².

Lorsque le dommage subi par une victime est la conséquence d'un de ses propres travaux d'aménagements, la responsabilité du maître d'ouvrage public peut être exonérée au moins en partie. Ainsi, « *la suppression, imputable aux [requérants], [d'un] petit muret en pierre qui longeait leur propriété et permettait, même s'il n'avait « pas vocation à canaliser les eaux pluviales de l'avenue [...] de « mainten[ir] le flux d'eaux sur la route passant en amont», a directement contribué à l'aggravation des dommages subis par les requérants* »⁶³. Il en est allé de même de tiers qui avaient procédé à la « *construction de deux murs de clôture* » et qui n'avaient pas équipé « *de piège à eau [...] le chemin d'accès privé au garage leur appartenant* », ce qui a contribué à aggraver

leurs dommages⁶⁴. S'agissant des dommages résultant de la saturation du système d'évacuation des eaux de pluie d'une route lors de fortes précipitations, ils constituent également une faute de la victime : le fait d'avoir aménagé le rez-de-chaussée de son habitation situé sous le niveau de la voirie, sans prendre les précautions nécessaires pour se prémunir contre le risque d'inondation⁶⁵.

Évidemment, il ne suffit pas d'établir que la victime a commis une faute, mais bien de démontrer qu'il y a une relation causale entre la faute commise par la victime et le dommage que cette dernière a subi. Ainsi, le fait que « *les deux grilles placées devant le garage sinistré [d'une requérante] au-dessus de la rigole existante n'étaient pas entretenues au jour du sinistre, en méconnaissance des dispositions du règlement de voirie départementale, n'a pu jouer de rôle causal dans la survenance des dommages* »⁶⁶ et, partant, n'ont pas limité la responsabilité de la commune, gestionnaire de la voirie.

Enfin, « *la fragilité ou la vulnérabilité [d'un immeuble] ne peuvent être prises en compte pour atténuer la responsabilité du maître de l'ouvrage, sauf lorsqu'elles sont elles-mêmes imputables à une faute de la victime* »⁶⁷.

C. RESPONSABILITÉS RATTACHÉES AUX POUVOIRS DE POLICE

Il est attendu des maires qu'ils garantissent, au moyen des pouvoirs de police qui leurs sont conférés, la sécurité et la salubrité publiques de leurs administrés (1). En tant qu'autorités compétentes pour délivrer les permis d'aménager et

de construire, les maires veillent également à ce que les projets d'aménagement ou de construction qu'ils autorisent ne portent pas atteinte à la sécurité ou la salubrité publique (2).

⁶² CAA Lyon, 6ème ch., 29 nov. 2023, n°23LY00431

⁶³ CAA Marseille, 5ème ch., 15 mai 2023, n°21MA03208

⁶⁴ CAA Marseille, 2ème ch., 14 juin 2018, n°16MA01371

⁶⁵ TA Lyon, 5ème ch., 19 févr. 2024, n°2204370

⁶⁶ CAA Marseille, 4ème ch., 24 mai 2022, n°19MA04963

⁶⁷ CE, 7ème ch., 24 juil. 2019, n°412453 ; CAA Nantes, 3ème ch., 29 avril 2022, n°21NT02120

1. Pouvoir de police générale

Au titre de son pouvoir de police générale, le maire est le garant de la sécurité et de la salubrité publique à l'échelle de sa commune. Il est tenu « *de prévenir, par des précautions convenables, [...] les inondations, les ruptures de digues [...] ou autres accidents naturels, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* »⁶⁸. Toutefois, lorsque ces phénomènes naturels concernent au moins deux communes, l'autorité de police compétente devient le préfet.

En cas de faute commise par le maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police générale, c'est la responsabilité administrative ou civile de la commune qui sera engagée. Et, si le maire commet une infraction pénale, il pourrait engager sa responsabilité pénale.

Au titre de son pouvoir de police générale, le maire est tenu de prendre les mesures nécessaires toute atteinte à la sécurité ou la salubrité publique, ou la faire cesser, en veillant à ce que ces mesures soient **nécessaires, adaptées et proportionnées**. La mesure la moins contraignante possible pour obtenir le résultat escompté doit être mise en œuvre⁶⁹. Ces mesures doivent en outre être limitées dans le temps. Selon les circonstances, leur levée peut éventuellement être conditionnée par la réalisation d'études ou de travaux. Selon la gravité ou l'imminence du danger (par exemple, en cas de risque important de coulées de boues), un maire pourrait ordonner l'évacuation d'une habitation⁷⁰, ou ordonner la fermeture

temporaire d'un établissement⁷¹.

Cela étant, il ne s'agit pas de s'engager dans une intervention excessive. Face aux problématiques de risques naturels, on attend du maire qu'il intervienne au titre de ses pouvoirs de police générale en cas de péril grave et imminent. À défaut d'un tel péril, on ne saurait reprocher au maire une carence fautive. Ainsi, ne commet pas de faute le maire qui n'a pris aucune mesure en vue d'empêcher des eaux pluviales de pénétrer dans une cave ou un jardin en cas de fortes pluies, dès lors qu'il est démontré que ces inondations n'étaient pas constitutives d'une atteinte à la salubrité ou la sécurité publiques⁷². Tout dépend des circonstances d'espèces, mais a priori, le fait que des « *venues d'eau pouvant atteindre 40 centimètres* » inondent une parcelle n'induit pas nécessairement une intervention du maire au titre de son pouvoir de police, dès lors qu'il n'a pas été démontré « *que les venues d'eau provoquées par le ruissellement des eaux pluviales dans le terrain des appelants aussi gênantes soient-elles, aient été d'une gravité telle que le maire aurait commis une carence fautive en s'abstenant d'exercer les pouvoirs de police* »⁷⁴.



RÉCAPITULATIF

- ▶ Le maire est tenu de faire usage de ses pouvoirs de police générale lorsque l'intégrité des personnes ou des biens est menacée par un risque naturel (par exemple, des coulées de boues sur la voie publique) ; Tel n'est pas le cas si les eaux de ruissellement sont simplement à l'origine d'une gêne.
- ▶ Lorsqu'une atteinte à la sécurité ou la salubrité publique est caractérisée, le maire doit mettre en œuvre des mesures nécessaires, adaptées et proportionnées pour la faire cesser ou la prévenir. Il convient de mettre en œuvre les mesures les moins contraignantes possibles, au regard des finalités poursuivies.

⁶⁸ CGCT, art. L.2212-2, 5°

⁶⁹ CE, 19 mai 1933, n° 17413-17520

⁷⁰ CAA Lyon, 4ème ch., 17 oct. 2013, n° 13LY00055

⁷¹ CE, 9 sept. 2022, n° 467212, « Police municipale : Le maire peut ordonner la fermeture d'un établissement en cas de risque important », *Lettre d'actualités Cycle de l'eau* n°66, octobre 2022

⁷² CAA Bordeaux, 7ème ch., 13 janvier 2022, 20BX00444 ;

⁷³ CAA Nantes, 4ème ch., 16 févr. 2024, n° 22NT04095 ; CAA Toulouse, 3ème ch., 18 avril 2023, n° 21TL03045

⁷⁴ CAA Toulouse, 3ème ch., 19 sept. 2023, n° 21TL03488 ; Voir également : CAA Douai, 2ème ch., 27 juin 2019, n° 17DA00201

2. Police de l'urbanisme

Au titre de la police de l'urbanisme aussi, le maire se doit de garantir la sécurité et la salubrité publiques, le cas échéant en imposant aux pétitionnaires les prescriptions nécessaires pour y parvenir ou, à défaut, en refuser les demandes d'autorisations d'urbanisme⁷⁵. La jurisprudence a précisé que ces risques sont « **aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers** »⁷⁶. Évidemment, « *le risque d'inondation est au nombre de ceux qui peuvent fonder un refus de permis de construire* »⁷⁷.

Un maire commettrait une erreur manifeste d'appréciation susceptible d'entraîner l'annulation de sa décision s'il venait à autoriser un projet dont la réalisation porterait une atteinte à la sécurité ou la salubrité, tant du point de vue des futurs usagers ou occupants de la construction que des tiers. Par ailleurs, un refus de permis, alors que de telles atteintes n'ont pas été caractérisées ou que de simples prescriptions auraient pu y remédier, pourrait être invalidé.

Pour apprécier les atteintes d'un projet à la sécurité ou la salubrité publique et s'assurer que la décision ne sera pas invalidée en cas de contentieux, il convient de se livrer à une appréciation concrète des caractéristiques du projet et de son environnement, de la même manière que le ferait le juge administratif en cas de contentieux.

Dès lors que le projet prévoit des mesures suffisantes pour neutraliser les atteintes à la sécurité et la salubrité publiques provoquées par les écoulements pluviaux et de ruissellement, il n'y a pas lieu de refuser le permis ou de l'assortir de prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales et de

ruissellement.

À titre d'exemple, un pétitionnaire « *a prévu plusieurs ouvrages pour assurer le transit des eaux de ruissellement provenant du bassin versant situé en amont [de son projet], lesquelles seront interceptées dans un fossé de collecte en limite sud du terrain pour être dirigées vers la zone d'étalement susmentionnée via une noue périphérique aménagée le long de la bordure ouest dudit terrain. Le système ainsi envisagé a été dimensionné pour assurer la gestion d'une crue d'occurrence centennale et a été approuvé par les services de l'État dans le cadre d'un dossier de déclaration déposé au titre de la loi sur l'eau. Le dispositif a également reçu l'accord des services de [la métropole], lesquels ont admis sa complémentarité avec leur propre projet de création d'un bassin d'écroulement dans la zone. Dans ces conditions et alors que les appelants n'apportent aucun élément de nature à démontrer l'insuffisance de ces mesures, le permis de construire contesté n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme s'agissant de la gestion des eaux pluviales* »⁷⁸.

Un refus de délivrer un permis de construire pour des motifs de sécurité publique a pu être validé dans la mesure où, en l'espèce, « *le terrain d'assiette de l'opération se trouvait à moins de vingt mètres de deux thalwegs correspondant à des axes d'écoulement préférentiels des eaux de ruissellement, de sorte que la réalisation de la construction pourrait aggraver le risque et la vulnérabilité pour les propriétés situées en aval dudit terrain* »⁷⁹.



Crédit photo : FINCER

⁷⁵ « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations » (C. urb., art. R.111-2).

⁷⁶ TA Dijon, 1ère ch., 19 févr. 2024, n° 2300727

⁷⁷ CAA Marseille, 9 septembre 2021, n° 18MA04952 ; R.111-2 du Code de l'urbanisme

⁷⁸ CAA Toulouse, 4ème ch., 23 mars 2023, n° 22TL00640

⁷⁹ CAA Toulouse, 4ème ch., 6 avril 2023, n° 21TL00136 ; Voir également, à titre d'illustration : CAA Bordeaux, 1ère ch., 20 déc. 2018, n° 17BX00002 ;

Par contraste, une simple gêne provoquée par les eaux de ruissellement n'est pas constitutive d'une atteinte à la sécurité ou la salubrité publique. À titre d'illustration, le fait que « *le chemin d'accès au terrain d'assiette des constructions présente un caractère boueux et inondable en période de pluie n'est pas constitutif d'une telle atteinte, dans la mesure où ces circonstances n'affectent pas le bâti mais seulement le chemin d'accès* », tandis qu'il « *n'apparaît pas que les conséquences d'intempéries sur ce chemin présenteraient une telle gravité que le maire [...], en délivrant le permis de construire attaqué, aurait commis une erreur manifeste d'appréciation* »⁸⁰.

Les limites de capacité du système de gestion des eaux pluviales à accueillir de nouveaux écoulements pourraient motiver un refus de permis de construire ou au contraire conduire à son annulation en cas d'erreur manifeste d'appréciation. À titre d'exemple, un maire qui a délivré une autorisation d'urbanisme pour un projet de lotissement n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que la requérante n'a pas été en mesure de démontrer que le projet entraînerait « *une saturation du réseau public d'évacuation des eaux pluviales [...], ainsi que, en raison de l'imperméabilisation des sols, une aggravation du phénomène de ruissellement dans le secteur et, partant, une inondation des terrains situés en contrebas et appartenant à l'intéressée* »⁸¹.

In fine, la motivation par le maire du refus de délivrer une autorisation d'urbanisme peut prendre appui sur tous les éléments de connaissance à sa disposition⁸². En l'occurrence, la responsabilité de la commune ne saurait être engagée si le maire n'a pas tenu compte d'un risque dont il est établi

qu'il n'en n'a été pris connaissance que postérieurement à la délivrance du permis⁸³. Compte tenu de cette jurisprudence, la mise à disposition, auprès des services instructeurs, d'éléments de connaissance sur les écoulements pluviaux et de ruissellement devrait les inciter à les prendre en considération et à imposer au pétitionnaire toute prescription utile pour neutraliser les atteintes à la sécurité et la salubrité publiques que pourrait générer l'absence de maîtrise de ces eaux.

Des erreurs manifestes d'appréciation peuvent éventuellement conduire les décisions prises par le maire à ce que la responsabilité juridique de la commune soit recherchée et engagée⁸⁴. Les atteintes à la sécurité et la salubrité publiques des projets d'urbanisme liées aux écoulements pluviaux et de ruissellement ne doivent être ni ignorées, ni surestimées, car toute « *illégalité, à supposer même qu'elle soit imputable à une simple erreur d'appréciation, [constitue] une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique* »⁸⁵.

Dans ces conditions, si un permis d'aménager ou de construire a été délivré, mais qu'il est ensuite frappé d'illégalité en raison, par exemple, des atteintes qu'il génère pour la sécurité ou la salubrité publique provoquées par des coulées de boues, la commune pourrait être tenue d'indemniser le bénéficiaire du permis en cas de préjudice lié, notamment, aux coûts des travaux déjà engagés⁸⁶.



RÉCAPITULATIF

- ▶ Lorsqu'il délivre un permis de construire ou d'aménager, le maire doit veiller à ce que le projet ne génère aucune atteinte à la sécurité ou la salubrité, tant du point de vue des futurs usagers ou occupants de la construction projetée que des tiers. Si tel est le cas, il doit d'abord s'assurer que de simples prescriptions ne permettraient pas de neutraliser ces atteintes. Si ces prescriptions ne suffisent pas ou risquent de modifier substantiellement le projet, le permis doit être refusé.
- ▶ Une autorisation d'urbanisme frappée d'illégalité peut être la cause d'un préjudice pour le pétitionnaire, mais aussi pour un tiers. Dans ces circonstances, la commune pourrait être condamnée à indemniser la victime du préjudice.
- ▶ Les ouvrages publics peuvent devenir les vecteurs d'écoulements pluviaux et de ruissellement à l'origine desquels se trouvent des aménagements et des constructions. Les maîtres d'ouvrage publics concernés pourraient malgré tout voir leur responsabilité recherchée et engagée lorsque des tiers sont victimes de ces dommages.

⁸⁰ CAA Toulouse, 4ème ch., 25 avril 2024, n° 23TL01484

⁸¹ CAA Nancy, 3ème ch., 9 avril 2024, n° 21NC00581

⁸² CAA Bordeaux, 1ère ch., 1er avril 2021, n° 19BX00649

⁸³ À titre d'exemple, s'agissant d'un permis délivré dans la commune de la Faute-sur-Mer : « *si le territoire de la commune [...] a connu plusieurs épisodes de submersion marine, [...], ces données ne sont pas suffisantes pour établir que la délivrance du permis de construire en cause, qui est intervenue, selon les propres affirmations des requérants, plusieurs années avant l'achat de la maison effectué en 1999, serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation [...], alors que le caractère insuffisant de la protection contre les eaux assurée par la digue Est n'a été révélé qu'en juillet 2006,*

date de réalisation d'un diagnostic [...], notamment dans les secteurs où se trouvaient des habitations occupées lors de la tempête. Dès lors, la responsabilité de la commune de La Faute-sur-Mer ne peut être engagée à raison de la délivrance de ce permis » (CAA Nantes, 2ème ch., 10 déc. 2019, n° 18NT02723).

⁸⁴ CGCT, art. L.2216-2

⁸⁵ CE, sect., 26 janv. 1973, n° 847768 ; CE, 3ème-5ème ss-sect. réunies, 7 avril 1976, n° 97464 ; CE, 6ème-5ème ch. réunies, 18 déc. 2019, n° 423681

⁸⁶ CE, 1ère-6ème ss-sect. réunies, 8 oct. 2008, n° 295343

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS ET DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les élus, et notamment les maires, sont pénalement responsables⁸⁷. Les condamnations pénales des élus sont rares, mais le fait qu'elles puissent survenir doit inciter les élus à mettre en œuvre les diligences attendues d'eux dans l'exercice de leurs attributions, notamment lorsque d'elles dépendent la sécurité et la salubrité publique du territoire.

L'affaire Xynthia constitue aujourd'hui l'exemple le plus emblématique des responsabilités pénales du maire, lorsque les décisions qu'il

a prises (ou s'est abstenu de prendre) ont aggravé les conséquences d'une catastrophe naturelle. Le 27 février 2010, la tempête avait entraîné la mort de 29 personnes dans un lotissement constitué de maison de plain-pied. Le maire de la Faute-sur-Mer a ainsi été reconnu coupable d'homicides involontaires et de mise en danger de la vie d'autrui, le caractère non-intentionnel de la faute ayant été reconnu. Il a donc été condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis après renvoi du jugement devant la cour d'appel.



LA GIEP, UN FACTEUR DE SÉCURITÉ JURIDIQUE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS ?

La gestion durable et intégrée des eaux pluviales et de ruissellement repose indubitablement sur une politique d'aménagement concertée et raisonnée, *a fortiori* si l'on tient compte des effets actuels et à venir du changement climatique. La résilience du territoire face aux risques d'inondation et de sécheresse en dépend. La sécurité juridique des maîtres d'ouvrage publics, dont le gestionnaire des eaux pluviales urbaines, aussi.

La concentration spatiale et temporelle des précipitations plaide pour un changement de paradigme. La mise en place de réseaux a longtemps rassuré les élus, dans la mesure où ces ouvrages permettent d'évacuer les eaux pluviales rapidement et loin. Pourtant, dès lors que les réseaux saturent et débordent, ou que des voiries deviennent les vecteurs des dommages provoqués par les eaux pluviales et de ruissellement, leur maître d'ouvrage pourrait engager sa responsabilité à raison des dommages ainsi provoqués. La GIEP, en prônant l'infiltration et la désimperméabilisation là où elles sont techniquement et financièrement possibles, participe à une meilleure maîtrise des écoulements en les régulant, ainsi qu'à la limitation des champs de responsabilités des collectivités territoriales.

Une maîtrise insuffisante, ou une perte de maîtrise, des écoulements pluviaux et de ruissellement a des effets négatifs d'un point de vue aussi bien social que politique ou juridique. Elle conduit à une multiplication des litiges entre voisins ou à l'encontre des personnes publiques, qui pourraient éventuellement déboucher sur des contentieux. Sensibiliser les propriétaires fonciers, les maîtres d'ouvrage et les maires sur leurs responsabilités peut néanmoins constituer un moyen efficace pour faire prendre conscience à ces acteurs des bénéfices d'une gestion durable et intégrée des eaux pluviales, des bénéfices, pour leur sécurité juridique, d'une gestion durable et intégrée des eaux pluviales et de ruissellement.



Crédit photo : FNCCR - Noue végétalisée, Saint-Ouen-sur-Seine (93)



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation et à l'amélioration continue des services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets). Organisme représentatif, elle rassemble plus de 850 collectivités regroupant 61 millions d'habitants en France continentale mais également dans les zones non-interconnectées et les territoires ultramarins.

Ouvrage réalisé par le département cycle de l'eau de la FNCCR

Auteur : Pierre KOLDITZ

Co-rédacteurs : Sandrine POTIER, Régis TAISNE

Relectrices : Mélissa BELLIER, Nathalie ROSSEL, Pauline LALUQUE, Jessica JEAN

Graphiste : Irène Chanrion



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS



FNCCR
20 bd Latour-Maubourg
75007 Paris

www.fnccr.asso.fr

EN SAVOIR PLUS
fnccr@fnccr.asso.fr

01 40 62 16 40