

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9642>

Un défaut d'entretien délibéré d'un cours d'eau n'est pas fautif s'il contribue à la prévention des inondations

- Jurisprudence -



Publication date: vendredi 6 mars 2026

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale &
associative - Tous droits réservés

Une autorité gémapienne peut-elle délibérément décider de ne pas curer un cours d'eau pour prévenir des inondations ?

Oui tranche la Cour administrative d'appel de Toulouse dans une décision rendue sur renvoi après l'arrêt du [Conseil d'Etat du 18 décembre 2024](#) (n°491092).

N'est pas ainsi fautif le syndicat mixte, responsable de l'entretien et l'aménagement du cours d'eau dans le cadre de sa compétence GEMAPI, qui décide délibérément de pas procéder au curage d'un cours d'eau afin de limiter les risques d'inondation des communes riveraines en aménageant des zones d'expansion des crues sur l'aval. Et ce même si ce choix conduit par ricochet à inonder des parcelles agricoles en cas de fortes précipitations. En effet ce choix de gestion ne méconnaît pas les objectifs fixés au titre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (article L.211-7 du Code de l'environnement).

La Cour écarte également toute responsabilité sans faute du syndicat mixte pour dommages causés aux tiers par un ouvrage public.

Elle juge que le cours d'eau, malgré les travaux réalisés pour en modifier le tracé, ne présente pas les caractéristiques d'un ouvrage public dès lors qu'il est « resté dans son état naturel » et n'a fait l'objet d'aucun classement dans le domaine public fluvial.

Si les digues édifiées le long des berges du nouveau lit sont bien, elles, des ouvrages publics, la cour relève qu'elles n'ont causé aucun dommage, ni permanent, ni accidentel aux parcelles de l'exploitante. Au contraire, la présence des digues a été de nature à limiter les inondations de ses parcelles. Les inondations résultent d'un choix de gestion délibéré des collectivités compétentes et de l'Etat et non d'un accident causé par un défaut d'entretien.

Enfin, la cour administrative écarte le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques faute de démonstration d'un préjudice d'une gravité suffisante.

Les terres d'une exploitation agricole, en bordure d'un cours d'eau, sont régulièrement inondées en cas de fortes pluies. L'exploitante reproche au syndicat mixte, en charge de l'entretien et l'aménagement du cours d'eau au titre de sa compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations), de ne pas entretenir cet affluent d'un étang d'une superficie de près de 600 ha [1] ayant inondé plusieurs de ses parcelles [2].

Elle demande au juge administratif de condamner le syndicat à lui verser 220 000 euros avec injonction de réaliser des travaux de réfection des berges et de curage du lit du cours d'eau afin de remédier aux désordres.

Le syndicat mixte ne conteste pas le défaut de curage mais explique que ce choix est délibéré pour ne pas inonder des communes riveraines.

La requérante est déboutée en première instance. Mais en appel la cour administrative condamne l'autorité gémapienne à verser à la propriétaire la somme de 7 895,42 euros et lui enjoint de réaliser les travaux dans un délai de douze mois à compter de la notification de l'arrêt.

Sur pourvoi du syndicat mixte, le Conseil d'État annule l'arrêt et renvoie l'affaire devant la cour administrative d'appel de Toulouse laquelle écarte toute responsabilité tant pour faute que sans faute du syndicat mixte.

Des élus ont été condamnés pénalement pour avoir curé sans autorisation préalable ce qu'ils pensaient être des fossés (pour un exemple, lire notre article "[Attention : un fossé peut cacher un cours d'eau dont le curage est soumis à autorisation préalable](#)").

La notion de cours d'eau a été définie par la loi du 8 août 2016 (Biodiversité) et actée à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, selon lequel « *constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales* ».

Absence de faute du syndicat mixte pour défaut de curage du cours d'eau

La compétence GEMAPI est composée des missions visées aux 1^{er}, 2^{es}, 5^{es} et 8 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement. Elle comprend notamment l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau. Pour la cour administrative d'appel le syndicat mixte a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en ne procédant pas au curage du cours d'eau.

Suivant les conclusions du rapporteur public, le Conseil d'État avait jugé au contraire que le choix du syndicat de ne pas avoir procédé au curage du cours d'eau n'est pas fautif.

Certes selon le rapport d'expertise il existait bien « *un lien de causalité entre l'absence de curage et les inondations subies par Mme D.* » avait souligné le rapporteur public.

Toutefois, l'absence de curage de l'affluent résulte d'un choix délibéré du syndicat mixte afin de restaurer le delta du Réart à son embouchure avec l'étang. Le contrat de bassin [3] prévoyait ainsi de ne pas curer ce cours d'eau afin « *de lutter contre la dynamique de comblement de l'étang et de réduire les risques d'inondation des communes riveraines* ». En effet, par le passé les centres-villes riverains de l'étang avaient été affectés par des inondations. Et des zones d'expansion des crues sur l'aval du cours d'eau avaient alors été aménagées.



Les communes ont-elles l'obligation de disposer d'un réseau suffisant pour être en capacité de recueillir l'ensemble des eaux de pluie ruisselant sur leur territoire ?

Non ! Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes de recueillir l'ensemble des eaux de pluie transitant sur leur territoire. Ouf ! Si le maire a le soin d'assurer la sécurité et la salubrité publiques en prévenant notamment les inondations par des mesures appropriées et s'il existe un service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines dans les zones identifiées par les documents d'urbanisme comme " urbanisées et à urbaniser ", les dispositions législatives et réglementaires du CGCT n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer aux communes et aux communautés de communes compétentes la réalisation de réseaux d'évacuation pour absorber l'ensemble des eaux pluviales ruisselant sur leur territoire. A cette occasion le Conseil d'Etat souligne également que « *si 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, ce régime de responsabilité ne s'applique pas aux préjudices subis du fait de l'absence d'ouvrage public.* » ([Conseil d'Etat, 11 février 2022, NÂ° 449831](#))

Les objectifs poursuivis par le syndicat sont conformes à ceux fixés notamment par l'article L.211-7 du Code de l'environnement pour l'exercice de la compétence GEMAPI.

Le choix de ne pas curer le cours d'eau ne méconnaît pas les objectifs de prévention des inondations. Et, « *il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond que ce choix de gestion du Réart ne serait pas de nature à permettre l'atteinte de ces objectifs* ».

La responsabilité pour faute du syndicat mixte pour défaut de curage du cours d'eau et défaut d'entretien de ses berges et digues ne peut être recherchée.

Un cahier et une FAQ

[Le partage des responsabilités et obligations entre les collectivités et les propriétaires riverains des cours d'eau - Les cahiers de la FNCCR \(Fédération nationale des collectivités concédantes et régies\) – Version actualisée en 2023 \(PDF Etude réalisée par le Cabinet Landot & Associés pour le compte de la Fédération\).](#)

Ce cahier a pour objet d'expliquer « *les articulations entre, d'une part, la mise en œuvre des obligations d'entretien régulier des propriétaires riverains des cours d'eau non-domaniaux et, d'autre part, l'exercice de la compétence GEMAPI* »

[Questions-Réponses sur la compétence Gemapi – Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires \(version du 1er mars 2024\) - PDF](#)

« *Ce document vise à apporter des réponses les plus complètes possibles à des questions fréquemment posées autour de la compétence GEMAPI et de sa mise en œuvre. Ce travail a été réalisé conjointement par les directions de l'eau et de la biodiversité (DEB), de la prévention des risques (DGPR) et des collectivités locales (DGCL) des*

ministères de la Transition écologique et solidaire (MTES) et de la Cohésion des territoires (MCTRCT) et des relations avec les collectivités territoriales, avec le soutien du Cerema. »

Les autres missions GEMAPI fixées à l'article L.2117 du Code de l'environnement concernent :

- l'aménagement des bassins versants ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraine.

Responsabilité sans faute écartée

La Cour écarte la responsabilité sans faute du syndicat mixte tant sur le terrain des dommages causés aux tiers par un ouvrage public que sur celui de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le cours d'eau ne présente pas les caractéristiques d'un ouvrage public.

La cour rappelle, en premier lieu, que le maître de l'ouvrage est responsable sans faute des dommages causés aux tiers par un ouvrage public, du fait de son existence ou de son fonctionnement, sauf faute de la victime ou force majeure, sans qu'il soit nécessaire de démontrer la gravité et la spécialité du préjudice en cas de dommage accidentel.

Au cas présent, la cour juge que le cours d'eau ne présente pas les caractéristiques d'un ouvrage public :

- Le cours d'eau est à sec quasiment toute l'année, à l'exception des épisodes de fortes pluies. Il n'est ni navigable, ni flottable et n'a fait l'objet d'aucun classement dans le domaine public fluvial.
- Le cours d'eau, bien que son tracé ait été modifié à la suite de travaux publics déclarés d'utilité publique, est demeuré dans un état naturel. Il ne présente pas le caractère d'un canal artificiel ou d'une rivière canalisée.

En revanche, les digues édifiées le long de ses berges constituent bien des ouvrages publics. Toutefois, la cour constate que l'exploitante n'établit aucun dommage imputable à leur existence, leur conception ou leur défaut d'entretien. Au contraire, même en l'absence d'entretien depuis des années, ces digues ont été de nature à limiter les inondations des parcelles.

Par ailleurs, les dommages invoqués ne relèvent pas d'un évènement accidentel dû à un défaut d'entretien : les inondations litigieuses résultent d'un choix de gestion délibéré des autorités compétentes.

Dans ces conditions, la responsabilité sans faute pour dommages de travaux publics causés aux tiers ne peut être retenue.



La cour examine ensuite le fondement tiré de l'égalité devant les charges publiques qui suppose un préjudice grave et spécial excédant les charges normales supportées par les administrés.

« La responsabilité de la puissance publique peut se trouver engagée, même sans faute, sur le fondement du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, lorsqu'une mesure légalement prise a pour effet d'entraîner, au détriment d'une personne physique ou morale, un préjudice grave et spécial, qui ne peut être regardé comme une charge lui incombant normalement. »

La cour admet que la décision, prise dans un but d'intérêt général, de cesser l'entretien de la partie aval du cours d'eau a causé à la propriétaire un préjudice spécial tenant à l'inondation récurrente de certaines des parcelles agricoles.

Mais, elle juge que la condition de gravité fait défaut : les inondations sont restées ponctuelles et épisodiques, n'ont concerné que des surfaces limitées situées en zone inondable, n'ont pas compromis l'exploitabilité des parcelles ni touché les bâtiments d'habitation ou les autres bâtiments d'exploitation.

La cour relève un préjudice matériel limité, évalué à 4625 euros, correspondant à des frais de débroussaillage et à l'achat de matériel pour la remise en état des parcelles inondées.

Elle estime enfin que les autres postes de préjudice ne sont pas justifiés (pertes de pâturages, pertes de primes et perte de valeur vénale, chiffré à près de 157000 euros, calculé en intégrant des bâtiments et la maison d'habitation demeurés indemnes).

Ainsi, faute de préjudice grave établi, la responsabilité sans faute de la personne publique sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques est écartée.

Gouverner l'eau en temps de crise : outils, compétences, financements

La troisième table ronde de notre 24e colloque (Pollutions, sécheresse, inondations : les collectivités territoriales face aux multiples défis de l'eau) a mis en lumière combien la gestion de l'eau est indissociable des choix d'aménagement du territoire. Les intervenants ont souligné que, pour faire face aux crises hydriques, il est indispensable de décloisonner les politiques publiques, d'adapter les outils de planification existants et de renforcer la solidarité entre territoires. Anticiper les défis à venir passe par une meilleure articulation entre urbanisme, gestion de l'eau et développement local, afin de bâtir des territoires plus résilients et adaptés aux nouveaux régimes climatiques.

[Synthèse et replay](#)

Mesures d'urgence et entretien du cours d'eau : pas d'injonction en

l'absence d'abstention fautive

La propriétaire demande à la cour d'enjoindre au syndicat de réaliser les mesures d'urgence préconisées par l'expert judiciaire et de poursuivre les travaux de réfection des berges et de curage du lit du cours d'eau.

Le juge dispose bien d'un pouvoir d'injonction dans le contentieux des travaux publics (le cadre de ce pouvoir a été déterminé notamment par l'arrêt du [Conseil d'Etat du 6 décembre 2019 n°417167](#)).

Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il 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 ».

Pour user de ce pouvoir d'injonction, le juge doit constater une abstention fautive de la personne publique laquelle est appréciée en prenant en compte « l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision » et l'origine des dommages.

En effet, la persistance du dommage doit trouver son origine dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et « non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage ».

Nonobstant, cette abstention ne sera pas fautive si elle est justifiée par un motif d'intérêt général qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi (le juge doit vérifier également qu'aucun droit des tiers ne justifie cette abstention).

S'il n'y a pas d'abstention fautive, le juge ne peut pas prononcer d'injonction.

En revanche, il peut laisser à l'administration un choix : soit payer une indemnité (montant fixé par le juge), soit réaliser des mesures (nature et délais fixés par le juge).

Au cas présent, le choix de gestion du cours d'eau à l'origine des dommages sur certaines parcelles répond à des considérations d'intérêt général et justifie le maintien de l'abstention d'entretien en partie aval du cours d'eau dit le juge.

De plus, le rapport d'expertise évoque le caractère manifestement disproportionné du coût de l'ensemble des travaux d'entretien pour remédier à la situation au regard du préjudice subi : entre 1 412 000 € et 4 556 000 € HT.

Le fait que le syndicat ait engagé 59 079,96 € de dépenses (pour la réfection des digues, en exécution d'une injonction antérieure) ne suffit pas à remettre en cause l'estimation globale du coût des travaux.

En conséquence, le juge refuse d'ordonner des travaux sous astreinte, l'abstention étant justifiée par l'intérêt général attaché au mode de gestion retenu et le coût des mesures étant manifestement disproportionné au regard du préjudice subi.

Compétence Gemapi & entretien des digues : deux propositions de loi à l'étude

Les crues exceptionnelles de février 2026 dans l'Ouest et le Sud-Ouest ont remis au premier plan le débat sur l'entretien des digues et plus largement sur la mise en œuvre de la GEMAPI. L'AMF a rappelé à cette occasion que l'État a transféré en 2024 la gestion des digues aux intercommunalités sans réelle concertation, sans diagnostic préalable ni compensation financière suffisante, alors même que les besoins de rénovation sont estimés à plusieurs milliards d'euros. L'AMF souligne que la taxe GEMAPI ne peut couvrir ces coûts et conteste que les collectivités puissent être tenues pour responsables faute d'avoir augmenté les impôts. Dans ce contexte, la ministre Françoise Gatel a indiqué qu'une "évaluation" de la taxe GEMAPI était nécessaire, sur fond de discussion entre l'État et les collectivités sur l'entretien des digues et l'adéquation des ressources mobilisables. Deux propositions de lois sur le sujet sont en cours d'examen.

La première (Proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations) a été adoptée au Sénat le 6 mars 2025 et sera examinée à l'Assemblée fin mars.

Elle tend à renforcer significativement les outils de prévention et de gestion des inondations en :

- facilitant l'entretien des cours d'eau ;
- allégeant les démarches liées aux PAPI et les accélérant ;
- organisant une solidarité territoriale structurée via une réserve d'ingénierie ;
- améliorant l'accompagnement de l'État auprès des collectivités.

La seconde (proposition de loi n°299 "Gouvernance claire, juste et solidaire pour la GEMAPI") a été déposée au Sénat le 21 janvier 2026 et inscrite à l'ordre du jour du Sénat avec une discussion en séance publique annoncée le 7 avril 2026, entend répondre aux impasses mises en lumière par ces inondations à répétition. Elle prévoit notamment des mécanismes de solidarité financière à l'échelle des bassins, des mesures sur l'assurance des gestionnaires ainsi qu'un meilleur accompagnement des digues transférées – incluant, selon le texte, l'instauration d'un plancher de financement via le fonds Barnier. Le IV de l'article L. 561-3 du code de l'environnement serait ainsi complété :

Pour les digues dont la gestion a été transférée de l'État, ou de l'un de ses établissements publics, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités après le 1er janvier 2018, la contribution du fonds au financement des études, des travaux et des opérations nécessaires à leur mise en conformité est assurée à hauteur d'au moins 80 % de la dépense éligible. Ce taux est applicable aux engagements pris par le fonds jusqu'au 31 décembre 2035. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. »

[Cour administrative d'appel de Toulouse, 19 février 2026 : n°24TL03168](#)

[1] Source : pole-lagunes.org

[2] Il s'agit du cours d'eau Le Réart dans les Pyrénées-Orientales. A sec la plupart du temps, il peut connaître de fortes crues dévastatrices lors de fortes pluies. Le Réart se jette dans l'étang du Canet Saint-Nazaire - Source : reart66.fr

[3] Ce contrat a été élaboré par le syndicat mixte pour définir l'ensemble des actions nécessaires pour atteindre le bon état des eaux et des milieux

aquatiques pour la période de 2017 à 2022