

La décision de raccordement aux égouts du point de vue de la commune

1. Introduction

En 1995, dans son bulletin, le Groupe d'aménagement cantonal de Berne (KPG) a publié un article de Christoph Lerch portant sur la décision de raccordement aux égouts. Depuis, de l'eau a coulé sous les ponts de l'Aar. Beaucoup de choses ont changé aussi sur le plan légal (entre autres : nouvelles loi et ordonnance cantonales sur la protection des eaux, nouveau règlement-type d'assainissement). Raisons suffisantes pour se pencher sur les questions soulevées dans ce cadre en tenant compte de la situation actuelle et des exemples illustrant l'article de Christoph Lerch. Par ailleurs, il est sans doute utile de mettre à jour les connaissances des communes, l'Office des eaux et des déchets étant, ces derniers temps, fréquemment sollicité pour contrôler des décisions de raccordement aux égouts.

Cet article traitait également les questions liées à l'assainissement de conduites privées.

2. Bases légales

2.1 Obligation d'équiper

La condition préalable à l'octroi d'un permis de construire est, selon la loi fédérale, que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone et que le terrain soit équipé (art. 22, al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT ; RS 700]). Un terrain est réputé équipé lorsque (entre autres) il est desservi par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'évacuation des eaux usées (art. 19, al. 1 LAT). Cette disposition est applicable de manière autonome et ne nécessite pas de législation d'exécution cantonale. Selon l'article 19, alinéa 2 LAT, le droit cantonal doit cependant régler le délai d'équipement et la participation financière des propriétaires fonciers.

Selon l'article 6, alinéa 1 de la loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE ; RSB 821.0), les communes établissent les installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées provenant des zones bâties et des secteurs d'assainissement publics. Selon l'article 108, alinéa 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), la commune élabore les projets et assure la construction des installations d'équipement s'il n'existe pas d'organes particuliers responsables de l'équipement technique ou si la mise en place de ce dernier n'a pas été convenue par les propriétaires fonciers. L'obligation d'équiper comprend les équipements de base et de détail nécessaires. Les raccordements des maisons ne font donc pas partie du champ d'application ; ils sont du ressort des propriétaires fonciers.

Selon l'article 9, alinéa 2 LCPE, les secteurs d'assainissement publics doivent être indiqués dans le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) ; ils comprennent les agglomérations et les groupes d'habitations comptant au moins cinq immeubles habités en permanence qui ne sont en principe pas distants de plus de 100 mètres les uns des autres (art. 9, al. 2 de l'ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux [OPE ; RSB 821.1]).

2.2 Obligation de raccordement



2.2.1 Généralités

Les bâtiments et installations avec production d'eaux usées ne doivent pas tous être raccordés aux égouts. L'obligation de raccorder est, selon l'article 11, alinéa 2 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), applicable uniquement dans

- les zones à bâtir (lit. a),
- les autres zones, dès qu'elles sont équipées d'égouts (lit. b) et
- les autres zones dans lesquelles le raccordement au réseau d'égouts est opportun et peut raisonnablement être envisagé (lit. c).

2.2.2 Opportunité et admissibilité

Il convient tout d'abord de rappeler que la commune est tenue, avant de rendre une décision de raccordement, d'examiner que les conditions requises sont réunies. Pour les bâtiments hors de la zone à bâtir, elle doit notamment évaluer la fiabilité des données sur les coûts prévus du raccordement.¹

Opportunité

Le raccordement aux égouts est opportun selon l'article 12, alinéa 1, lettre a de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) lorsqu'il peut être effectué conformément aux règles de la technique et aux coûts de construction usuels.

Admissibilité

Les tribunaux se sont penchés à plusieurs reprises sur ce problème au cours des dernières décennies. Voici un résumé des décisions rendues.

L'article 12, alinéa 1, lettre b OEaux, selon lequel le raccordement d'eaux polluées aux égouts publics hors de la zone à bâtir peut être raisonnablement envisagé lorsque les coûts du raccordement ne sont pas sensiblement plus élevés que ceux d'un raccordement comparable dans la zone à bâtir, constitue la base de l'évaluation de l'admissibilité d'un raccordement aux égouts. Une disposition pratiquement identique existait déjà à l'article 18 de l'ordonnance générale du 19 juin 1972 sur la protection des eaux. Il est donc étonnant que, aussi bien le Tribunal fédéral que le Tribunal administratif du canton de Berne, aient d'emblée à peine tenu compte de ce critère et se soient concentrés avant tout sur les coûts du raccordement à prévoir (cf. p. ex. ATF 115 Ib 28).

Alors que, à la fin des années 1990, le Tribunal fédéral avait considéré comme raisonnablement supportables² des coûts à hauteur de CHF 7500.- par équivalent-habitant (EH), il a fixé ce montant à CHF 8400.- dans sa décision du 20 juin 2008 (en tenant compte du renchérissement intervenu entre-temps).³ Cette décision montre également que, lors du calcul des coûts (admissibles), il faut aussi prendre en considération les taxes de raccordement et les coûts d'achat dans des conduites privées. Il importe aussi de prendre en compte les coûts du suivi pédologique des travaux, les primes de l'assurance responsabilité civile des maîtres d'ouvrage, les coûts d'acquisition des droits de passage, les coûts des analyses préalables ainsi que de l'expertise géologique. Dans une décision de 2002, le Tribunal administratif avait en outre tenu compte des coûts d'une fosse à purin au mo-

¹ Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 29 avril 2004 en la cause J. contre la commune de I.

² JAB 1999 p. 456, Consid. 3d

³ JAB 2008 p. 452, avec indications concernant la pratique ultérieure du Tribunal administratif et du Tribunal fédéral (Consid. 5.2). Lors de ce jugement, le Tribunal administratif était en outre d'avis que des coûts même plus élevés seraient encore considérés comme raisonnablement supportables si d'autres possibilités d'élimination des eaux usées conformes à la législation sur la protection des eaux étaient plus onéreuses encore.

tif qu'elle avait été réalisée quelques années auparavant seulement et que le raccordement aux égouts la rendrait caduque. N'entrent en revanche pas en considération les coûts d'installation de compteurs d'eau et d'eaux usées, car ces appareils appartiennent à la commune et sont mis à disposition des propriétaires fonciers contre paiement d'un prix de louage.

2.2.3 *Petits bâtiments au sens de l'article 18 LEaux*

Selon l'article 18, alinéa 1 LEaux, le permis de construire peut être délivré pour de petits bâtiments et installations situés dans le périmètre des égouts publics mais ne pouvant pas, pour des raisons impérieuses, être immédiatement raccordés au réseau, si le raccordement est possible à brève échéance et si les eaux usées sont évacuées de manière satisfaisante dans l'intervalle.

Dans son jugement du 18 novembre 2010⁴, le Tribunal fédéral a constaté que, contrairement à l'ancien droit, l'article 18 LEaux ne contenait plus d'éléments relevant de l'aménagement du territoire et n'était motivé que par des considérations relevant de la protection des eaux. La question de savoir si l'on est en présence d'un petit bâtiment au sens de cette disposition est donc exclusivement à se poser du point de vue de la protection des eaux. Par conséquent, même un bâtiment d'une grande superficie pourrait être qualifié de petit bâtiment au sens de l'article 18, alinéa 1 LEaux, s'il n'y est produit qu'une petite quantité d'eaux usées. On peut être en présence d'un motif contraignant par exemple lorsque la canalisation se trouvant à proximité d'un bâtiment (à construire) n'est pas encore suffisamment aménagée pour permettre le raccordement en respectant le principe de proportionnalité du point de vue financier. Des dépenses subjectivement considérées comme trop élevées ne constitueraient en revanche pas un motif impérieux.⁵

2.2.4 *Autres dérogations*

Selon l'article 11, alinéa 1 LEaux, les eaux polluées produites dans le périmètre des égouts publics doivent être déversées dans les égouts. Il s'agit d'un principe et il peut y avoir des exceptions comme il en découle de l'article 12 LEaux, qui prévoit une réglementation spéciale pour toute une série d'eaux usées. L'article 12 LEaux règle-t-il les exceptions de manière exhaustive ? Comment rendre une décision par exemple lorsqu'un bâtiment produit certes des eaux usées, mais en quantité très restreinte vu l'absence de raccordement au réseau d'alimentation en eau ? Dans un jugement du Tribunal administratif du canton de Berne⁶, l'obligation de raccorder un bâtiment a été réfutée en invoquant la réglementation des cas de rigueur de l'ancienne LEaux (qui constitue une interprétation de la loi conforme à la Constitution, en particulier au principe de proportionnalité), au motif que l'intérieur du bâtiment n'était pas raccordé au réseau d'eau et que, étant donné l'absence de chasse d'eau, les eaux usées des toilettes ne pourraient pas être déversées dans les égouts même après le raccordement à la canalisation, mais uniquement les eaux grises (eaux usées d'origine domestiques) et que le volume annuel d'eaux usées était inférieur à 1000 litres.

⁴ 1C_165/2010

⁵ Cf. décision de la TTE du 26 février 2007 OJ n° 110/2006/118

⁶ Cf. jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 3 mai 1999 n° 20454U

3. La décision de raccordement aux égouts

3.1 Généralités

Les conduites souterraines servant au raccordement des maisons ne sont pas soumises à l'octroi d'un permis de construire (art. 6, al. 1, lit. *q* du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire [DPC ; RSB 725.1]). Le propriétaire du bâtiment ne doit par conséquent pas être obligé, dans la décision de raccordement, de déposer auparavant une demande de permis de construire. Par ailleurs, la procédure peut être simplifiée (et raccourcie) lorsque l'exécution par substitution a déjà été ordonnée dans la décision de raccordement.

3.1.1 Exemple d'une décision de raccordement d'un bâtiment hors de la zone à bâtir : voir annexe 1

3.1.2 Exemple d'une décision de raccordement d'un bâtiment dans la zone à bâtir : voir annexe 2

3.1.3 Cas spécial : Lorsque le voisin du propriétaire du bâtiment est déjà raccordé aux égouts et que la solution la plus appropriée consiste à déverser les eaux usées dans la canalisation de ce voisin, mais que celui-ci n'est pas d'accord, la commune peut ajouter le point suivant dans la décision de raccordement :

Y (le voisin) est tenu d'admettre le déversement des eaux usées du bâtiment X dans sa canalisation d'eaux privées (ou : Y est tenu de tolérer le raccordement de la conduite d'eaux usées du bâtiment X à sa canalisation). Dans ce cas, il va de soi que la décision de raccordement doit aussi être notifiée au voisin.

3.1.4 Procédure en cas d'exécution par substitution : voir annexe 3

4. Assainissement de conduites existantes

4.1 Généralités

Les conduites souterraines servant au raccordement des maisons sont des installations d'évacuation des eaux usées. Selon l'article 15, alinéa 1 LEaux, les détenteurs de ces installations veillent à ce que celles-ci soient construites, utilisées, entretenues et réparées correctement. Selon l'article 12, alinéa 1 OPE, l'entretien et l'exploitation des installations privées incombent à leurs propriétaires. L'alinéa 2 selon lequel la commune peut se charger elle-même de l'entretien et de l'exploitation de stations d'épuration des eaux privées aux frais des assujettis n'est pas pertinent ici, car les conduites souterraines servant au raccordement des maisons ne sont pas des installations **d'épuration**. Les communes ne peuvent donc se charger de cette tâche d'office, mais uniquement lorsque les propriétaires des installations ne l'assument pas.

On peut tabler sur une durée de vie moyenne d'environ 80 ans pour les canalisations. Même si cela paraît relativement long, le moment vient inévitablement où il faut remplacer ou assainir les conduites. L'expérience montre par ailleurs que les conduites peuvent être détériorées pour d'autres raisons.

4.2 Procédure

Pour pouvoir exercer leur devoir de surveillance au sens de l'article 21 LCPE, les communes doivent connaître l'état et l'étendue des installations d'évacuation sur leur territoire. Pour ce faire, elles ont plusieurs outils à disposition (p. ex. plan général d'évacuation des eaux [PGEE], cadastre des conduites). Pour autant qu'il s'agisse d'installations publiques, elles peuvent se charger elles-mêmes de leur entretien et de leur assainissement. Concer-

nant les installations privées, les communes sont cependant tributaires de la participation des propriétaires fonciers. Si de telles installations privées doivent être contrôlées ou assainies, les communes doivent enjoindre les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires. De cette manière, il est en général possible d'économiser des coûts⁷.

La proposition ci-dessous s'applique aux cas dans lesquels la commune procède elle-même au contrôle avec l'accord des propriétaires fonciers ou dans le cadre d'une exécution par substitution.

Voici la procédure recommandée :

1. Attribution du mandat à une entreprise spécialisée ou à un bureau d'ingénieurs, consistant par exemple à procéder à une téléinspection des canalisations dans une zone donnée.
2. L'entreprise mandatée exécute la téléinspection.
3. L'entreprise mandatée remet le procès-verbal de l'état des installations et les vidéos à la commune.
4. La commune informe tous les propriétaires fonciers concernés en leur faisant parvenir les procès-verbaux de l'état des installations.
- (5. Optionnel : si les propriétaires concernés sont nombreux, la commune les invite à une réunion d'information.)
6. Chaque propriétaire demande une offre à une entreprise spécialisée ou à un bureau d'ingénieur.
7. Chaque propriétaire donne mandat d'exécuter les travaux nécessaires.
8. L'entreprise mandatée réalise les travaux.
9. L'entreprise contrôle les travaux lors de la réception finale de l'ouvrage et communique les résultats à la commune.
10. L'entreprise facture les travaux au ou à la propriétaire.

4.3 *Cas spécial de conduites relevant de l'ancien droit*

La particularité pour les conduites relevant de l'ancien droit est seulement qu'il ne s'agit pas uniquement de conduites servant au raccordement des bâtiments, mais qu'il peut s'agir aussi de conduites d'équipement de détail. « Relevant de l'ancien droit » signifie en l'occurrence que les conduites avaient été posées avant l'entrée en vigueur de la loi sur les constructions de 1971 et (faute de réglementation transitoire) sont restées la propriété de ceux qui les avaient construites. Concernant la procédure pour le contrôle de l'entretien et de l'assainissement des installations, ce cas spécial ne joue cependant aucun rôle, de sorte que les remarques figurant au point 4.2 sont aussi applicables à ces conduites.

⁷ Pour le relevé de l'état des installations privées dans le cadre de l'établissement du PGEE, il est en outre possible de demander des subventions du Fonds cantonal pour l'assainissement (art. 16, al. 1, lit. c LCPE).

Exemple d'une décision de raccordement d'un bâtiment en dehors de la zone à bâtir
(variante détaillée)

Commune de Grandeau
Traité par : C. Tout
031 / 999 99 99

Recommandé
Madame A. Brun
Rue Bellevue 99
9999 Grandeau

Grandeau, le (date)

Raccordement de votre bâtiment, coordonnées, parcelle n°....., à la canalisation communale

I. Faits et considérants

Les eaux usées provenant de votre bâtiment sont encore actuellement déversées dans (une fosse d'épuration p. ex.). Cette situation est jugée insatisfaisante du point de vue de la protection des eaux et n'est plus conforme aux prescriptions actuelles. Dans notre courrier du, nous vous informions que la réalisation de la canalisation progressait rapidement dans le quartier de Bellevue, de sorte que la mise en service est prévue pour l'été 2014. Votre bâtiment se situe à environ 100 mètres de cette nouvelle canalisation. Le raccordement est donc opportun et peut raisonnablement être envisagé.

Cette décision s'appuie sur les dispositions suivantes :

- Article 11, alinéa 2, lettre c de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux
- Article 12 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux
- Articles 21 et 22 de la loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux
- Article 6 de l'ordonnance cantonale 24 mars 1999 sur la protection des eaux
- Article XY du règlement des eaux usées de la commune de Grandeau

II. Décision

Au vu de ces faits et des considérants exposés ci-dessus, et en vertu de l'article XY du règlement sur le traitement des eaux usées de la commune de Grandeau, nous **rendons la décision suivante** :

1. Vous êtes tenu de raccorder la conduite d'eaux usées de votre bâtiment à la canalisation communale au point / à la chambre n° Il convient de séparer les eaux claires (eau de toiture, de fontaine et de drainage) des eaux usées et d'assurer leur infiltration. La (fosse d'épuration p. ex.) doit être éliminée.
2. Le projet d'exécution des installations précitées sera adressé à l'administration des constructions d'ici au Il contiendra en particulier :
 - a. un plan de situation dressé à l'échelle du plan du registre foncier sur lequel le projet est délimité ;

b. éventuellement, des détails sur les chambres et les installations spéciales (p. ex. séparateur d'huile, de graisse, d'essence).

3. Les travaux nécessaires au raccordement doivent tous être exécutés dans les six mois à compter de l'approbation du projet.
4. L'étude et la réalisation des installations doivent se faire conformément aux prescriptions de l'article XY du règlement des eaux usées, tout en respectant les éventuelles conditions et charges de l'administration des constructions.
5. Si, passé le délai imparti dans cette décision, nous constatons que nos instructions n'ont pas été suivies, nous nous verrions contraints de faire procéder immédiatement, sans autre notification d'une décision au préalable, à une **exécution par substitution**. C'est-à-dire que nous chargerons un bureau d'ingénieur désigné par notre administration des constructions d'élaborer un projet. La réalisation de ce dernier sera ensuite confiée à une entreprise de construction et, le cas échéant, à une entreprise d'installations sanitaires. Les coûts qui en découleront vous seront facturés à la fin des travaux.
6. Un émolument de francs est perçu pour la présente décision en vertu de l'article XY du règlement des eaux usées de la commune. Ce montant sera facturé par courrier séparé.

Remarque

Les infractions aux dispositions de la présente décision sont passibles d'une amende conformément à l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0).

Voies de recours

La présente décision peut être attaquée dans les trente jours à compter de sa notification auprès de la préfecture de XX. Un éventuel recours, introduit en deux exemplaires au moins, doit contenir les conclusions, l'indication des faits, les moyens de preuve et les motifs, et porter une signature. Les moyens de preuve disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.

Commune de Grandeau
Au nom du Conseil municipal

Le Président : Le secrétaire :

Exemple d'une décision de raccordement d'un bâtiment dans la zone à bâtir (variante simple)

I. Faits et considérants

(idem annexe 1)

II. Décision

Au vu de ces faits et des considérants exposés ci-dessus, et en vertu de l'article XY du règlement sur le traitement des eaux usées de la commune de Grandeau, nous **rendons la décision suivante** :

1. Vous êtes tenu de raccorder votre bâtiment à la canalisation communale au niveau de la chambre n° ... et ce d'ici au
2. (Pour le système séparatif : l'eau de pluie doit être totalement séparée des eaux usées et déversée aussi séparément ou par infiltration.)
3. L'étude et la réalisation des installations doivent se faire conformément aux prescriptions de l'article XY du règlement des eaux usées, tout en respectant les éventuelles conditions et charges de l'administration des constructions.
4. Si vous ne suivez pas entièrement les instructions figurant dans cette décision dans le délai prescrit au point 1 et conformément aux prescriptions, la commune fera procéder immédiatement, sans notification d'une décision au préalable, à une **exécution par substitution**, c'est-à-dire qu'elle se chargera des travaux ou les fera exécuter par un tiers à vos frais.
5. Un émolument de francs est perçu pour la présente décision en vertu de l'article XY du règlement des eaux usées de la commune. Ce montant sera facturé par courrier séparé.

Remarque

Les infractions aux dispositions de la présente décision sont passibles d'une amende conformément à l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0).

Voies de recours

La présente décision peut être attaquée dans les trente jours à compter de sa notification auprès de la préfecture de XX. Un éventuel recours, introduit en deux exemplaires au moins, doit contenir les conclusions, l'indication des faits, les moyens de preuve et les motifs, et porter une signature. Les moyens de preuve disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.

Commune de Grandeau
Au nom du Conseil municipal

Le Président : Le secrétaire :

Exécution par substitution

1. La commune donne mandat à une entreprise appropriée d'effectuer les travaux requis pour raccorder le bâtiment XY à la canalisation. Le cas échéant, il faut indiquer à l'entreprise l'endroit où le raccordement à la canalisation communale doit être réalisé.
2. L'entreprise est tenue de fixer des délais d'exécution contraignants.
3. Communiquer au propriétaire responsable que l'exécution par substitution sera effectuée conformément à la décision rendue le, en indiquant le nom de l'entreprise qui s'en chargera et la date des travaux.
4. Informer la police locale en lui demandant, si nécessaire, d'apporter son concours pour assurer le bon déroulement des travaux. Cette demande se fonde sur l'article 117, alinéa 2 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) ou sur une prescription communale.
5. Envoyer la facture au propriétaire responsable après l'achèvement des travaux – introduire une poursuite si la facture n'est pas payée –. Commandement de payer.

Remarques par rapport au point 3

Retracer tout d'abord brièvement les faits et la genèse, et poursuivre comme ci-après : « Conformément à la décision que nous avons rendue le, nous nous voyons contraints d'ordonner l'exécution par substitution qui est entrée en force dans l'entre-temps. Nous allons charger l'entreprise XY d'effectuer les travaux de raccordement à la canalisation en date du Vous êtes tenu de veiller à ce que l'accès à votre bâtiment soit garanti. Dans le cas contraire, nous serions contraints de faire appel aux organes de police compétents.

Si, pour des raisons valables, vous n'étiez pas sur place à la date fixée, merci de bien vouloir nous en informer au moins dix jours à l'avance tout en nous indiquant la durée de votre absence.

Nous vous rappelons que tous les coûts liés à l'exécution par substitution sont à votre charge. »

(Eventuellement, repousser un peu la date de l'exécution par substitution pour que le propriétaire responsable ait encore la possibilité de faire exécuter lui-même les travaux. Peut-être a-t-il déjà fait faire les travaux entre-temps ? Par mesure de précaution, communiquer également ce qui suit : « Si les travaux ont été réalisés entre-temps, vous êtes tenu de nous en informer par écrit dans un délai de trois semaines, en indiquant le nom de l'entreprise qui s'en est chargée. »)