



Délimitation de propriété pour les conduites d'alimentation en eau et d'évacuation



Table des matières

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Résumé | 4 |
| 2 | A quel moment faut-il déterminer les rapports de propriété? | 5 |
| 3 | Généralités | 5 |
| 4 | Réglementation actuelle (en vigueur depuis 1986) | 6 |
| 4.1 | Aperçu et définitions | 6 |
| 4.2 | Le cas particulier des groupes homogènes de bâtiments | 7 |
| 4.3 | Planification, construction et entretien des installations d'équipement | 7 |
| 4.4 | Equipement de détail en zone à bâtir | 8 |
| 4.5 | Equipement de détail hors zone à bâtir | 9 |
| 4.5.1 | Evacuation des eaux usées | 9 |
| 4.5.2 | Alimentation en eau | 9 |
| 5 | Réglementation en vigueur de 1971 à 1985 | 10 |
| 6 | Réglementation en vigueur avant 1971 | 10 |
| 7 | Délimitation de propriété: marche à suivre recommandée | 11 |
| 7.1 | Etape 1 – Caractériser les conduites | 11 |
| 7.2 | Etape 2 – Déterminer les rapports de propriété | 12 |
| 7.3 | Etape 3 – Identifier les mesures à prendre | 13 |
| 7.3.1 | Aides à la décision | 13 |
| 7.3.2 | Cas particuliers | 14 |
| 8 | Délimitation de propriété: les conséquences | 15 |
| 8.1 | Garantie | 15 |
| 8.2 | Adaptation de la comptabilité des immobilisations | 15 |
| 8.3 | Mise à jour du cadastre des conduites | 15 |
| | <i>Annexe: quelques exemples</i> | 16 |

1 Résumé

L'exploitation, l'entretien et le maintien de la valeur des conduites d'eau et d'eaux usées constituent des tâches essentielles. Des conduites en bon état évitent en effet des fuites dans le réseau d'alimentation et le protègent contre leurs possibles conséquences. Au niveau du réseau d'assainissement, négliger l'entretien et le maintien de la valeur peut engendrer des écoulements à même de polluer la nappe phréatique. A l'inverse, l'infiltration d'eaux souterraines dans les égouts peut diminuer le rendement d'épuration des STEP. Quel que soit le type de conduite, une chose est sûre : à terme, le report des travaux ne fait qu'accroître les coûts de remise en état et de rénovation.

L'exploitation, l'entretien et le maintien de la valeur des conduites d'eau et d'eaux usées incombent à leurs propriétaires.

Il importe donc de définir clairement les rapports de propriété. Dans le domaine des eaux usées, il faut savoir que la commune est tenue de contrôler l'entretien et l'exploitation de toutes les installations, publiques et privées, situées sur son territoire¹.

Les conduites de l'équipement général sont le plus souvent clairement définies et appartiennent à la commune. Il en va autrement des conduites de l'équipement de détail, dont on ne sait pas toujours si elles appartiennent à la commune ou à un propriétaire privé. Il importe dès lors de déterminer les rapports de propriété de ces conduites, car c'est le seul moyen de savoir si leur exploitation, leur entretien et le maintien de leur valeur incombent à la commune ou à des privés.

Ce dossier OED, intitulé Délimitation de propriété, définit les bases générales permettant de délimiter la propriété des conduites. Pour déterminer les rapports de propriété, il n'est pas toujours possible de procéder de manière schématique et abstraite. Il importe au contraire de tenir compte des données propres à chaque cas. Selon que les conduites ont été installées en application de l'ancienne législation ou de la nouvelle peut faire une grosse différence. La présente brochure vise à fournir aux responsables des communes, des services des eaux et des syndicats d'assainissement les outils nécessaires pour déterminer correctement la propriété de conduites dans leur zone d'activité.

Remarque

Outre les communes, ce sont souvent des syndicats d'assainissement qui assument les tâches relevant de l'évacuation des eaux usées. La responsabilité de l'alimentation en eau incombe quant à elle à la commune, à un syndicat de communes ou à un tiers (une coopérative d'approvisionnement en eau, p. ex.). Pour faciliter la lecture du présent document, nous ne parlons ci-après que de « commune », ce terme recouvrant cependant toutes les collectivités qui assument, au nom de la commune, les diverses tâches qui relèvent de l'assainissement ou de l'alimentation en eau.

¹Art. 6, al. 1, lit. a de l'ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux (OCPE, RSB 821.1).

2 A quel moment faut-il déterminer les rapports de propriété?

Des rapports de propriété mal définis sont souvent source de problèmes. Il est par conséquent crucial de savoir ce qui appartient à qui. Pour illustrer l'importance des rapports de propriété, notons que pour calculer les taxes, une commune doit notamment inscrire la valeur de remplacement des conduites dans une comptabilité des immobilisations. Elle ne peut le faire que si elle sait quelles conduites lui appartiennent. Dans une certaine mesure, tout moment convient pour délimiter la propriété. L'idéal consiste, en particulier dans les petites communes, à procéder à cette délimitation une fois pour toutes et pour l'ensemble du territoire communal². C'est donc en général un événement concret qui déclenche les travaux.

Voici des exemples d'événements déclencheurs :

- procédure de garantie d'implantation des conduites publiques par le biais d'un plan de quartier ;
- relevé de l'état des installations dans le cadre d'un PGEE ou d'un PGA³ ;
- relevé de l'état des installations privées d'évacuation des eaux (RIP) ;
- viabilisation prévue d'une nouvelle zone à bâtir ;
- élaboration de bases pour le prélèvement de taxes.

3 Généralités

Les conduites enterrées font partie du bien-fonds où elles sont installées. Ce principe découle du Code civil suisse (CC). Puisque les conduites ne s'arrêtent bien sûr pas à la limite d'un bien-fonds, le CC prévoit une autre règle fondamentale : les conduites qui se trouvent en dehors du bien-fonds pour lequel elles sont établies sont réputées faire partie de l'entreprise dont elles proviennent ou à laquelle elles conduisent et appartenir au propriétaire de celle-ci.

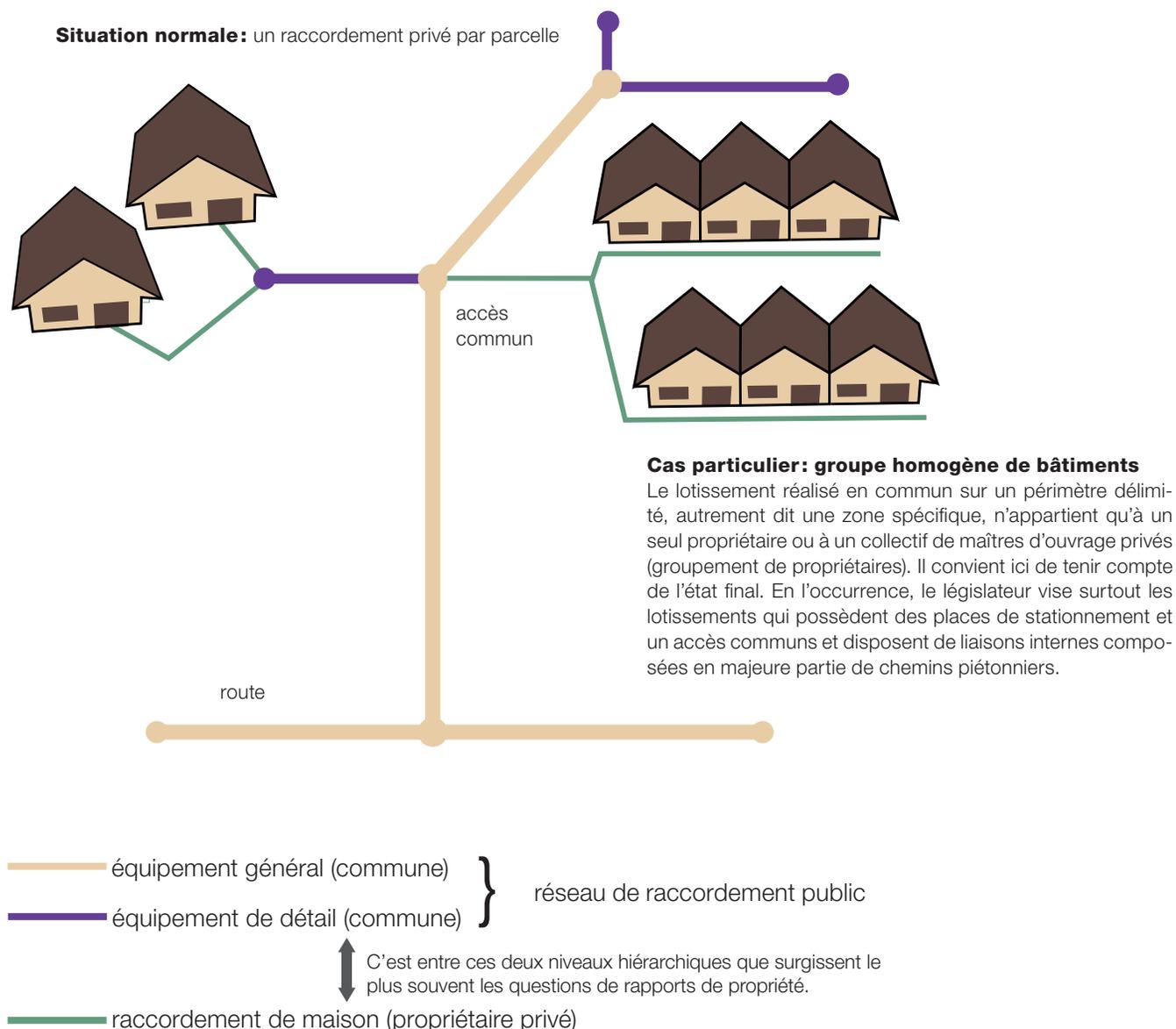
Cette règle s'applique partout où rien d'autre n'est prévu. La législation fédérale (CC) permet donc d'adopter une réglementation différente. Dans le canton de Berne, il existe ainsi des réglementations aux niveaux cantonal et communal. Si l'on entreprenait de nos jours de « construire le canton de Berne à neuf », des règles claires seraient définies pour régir la propriété des conduites. Or, le canton de Berne ou, plus précisément, les conduites situées sur son territoire, ont été installées ou rénovées à des périodes différentes, sous des législations différentes, par différentes personnes et à des fins différentes. Voilà pourquoi il n'est pas facile de déterminer qui est aujourd'hui propriétaire de quelle conduite.

² Dans de grandes communes ou dans des situations particulières, il est également possible de procéder par étapes, par quartiers par exemple

³ Plan général d'évacuation des eaux (PGEE) ; plan général d'alimentation en eau (PGA).

4 Réglementation actuelle (en vigueur depuis 1986)

Au fil du temps, les règles de la délimitation de propriété ont connu trois grandes phases: la réglementation antérieure à 1971 (avant 1971), la réglementation définie par la loi sur les constructions qui a précédé la loi actuelle (de 1971 à 1985) et la réglementation actuelle (en vigueur depuis 1986). Ce chapitre (chap. 4) présente la réglementation actuelle.



L'actuelle loi cantonale sur les constructions est entrée en vigueur le 1er janvier 1986. A l'article 106, alinéas 2 et 3, elle définit ce que sont un «raccordement de maison» ainsi que l'«équipement de détail» et l'«équipement général».

⁴Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0).

L'équipement général comprend les réseaux principaux des installations d'équipement.

L'équipement de détail relie plusieurs biens-fonds aux installations de l'équipement général.

Le **raccordement de maison** (ou raccordement privé) relie un bâtiment au réseau d'équipement.

4.2 Le cas particulier des groupes homogènes de bâtiments

Dans le cas de périmètres délimités abritant un lotissement d'habitations qui disposent en commun d'un accès, de places de stationnement et de liaisons internes composées en majeure partie de chemins piétonniers, il est possible de renoncer à un équipement de détail habituel (un raccordement par maison) et d'installer un raccordement collectif pour l'ensemble du « groupe homogène de bâtiments ».

Bon à savoir

En 2010, le Tribunal administratif a rendu un jugement (100.2010.150), selon lequel l'expression « groupe homogène de bâtiments » est une notion juridique cantonale qui ne laisse aucune marge d'appréciation aux communes.

La définition est donc étroite. Tous les ensembles construits qui paraissent « homogènes » ne constituent pas obligatoirement un groupe homogène de bâtiments. Il faut donc faire preuve de prudence avant d'appliquer ce qualificatif à un lotissement. Si le lotissement mérite d'être qualifié d'homogène, la loi sur les constructions est claire : en matière d'équipement, le groupe homogène de bâtiments est considéré comme un bâtiment isolé. Il dispose donc d'un raccordement commun.

4.3 Planification, construction et entretien des installations d'équipement

Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux⁵)

Pour ce qui est du traitement des eaux usées, l'article 10 LEaux ordonne aux cantons de veiller à la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées provenant des zones à bâtir et des groupes de bâtiments situés hors des zones à bâtir.

Loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE⁶)

L'article 6 LCPE stipule que 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.

Ordonnance cantonale sur la protection des eaux (OPE)

L'article 9 OPE précise ce qu'est un secteur public d'assainissement : celui-ci comprend 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.

Loi sur l'alimentation en eau (LAEE⁷)

Pour ce qui est de l'alimentation en eau, l'article 23 LAEE spécifie que toutes les installations d'équipement général et d'équipement de détail sont établies par les services des eaux.

⁵Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20).

⁶Loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE, RSB 821.0).

⁷Loi du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE, RSB 752.32).

Règlements communaux concernant l'alimentation en eau et l'assainissement

Les modèles établis par le canton pour les règlements communaux régissant l'eau et les eaux usées (règlement concernant l'alimentation en eau et règlement d'assainissement) prévoient que les communes sont propriétaires de l'équipement général et de l'équipement de détail. Les règlements types constituent des recommandations et les communes sont libres de les reprendre ou non. La plupart des communes du canton de Berne les ont toutefois repris entièrement ou partiellement.

En règle générale, la planification, la construction et l'entretien de l'équipement général et de l'équipement de détail incombent à la commune ; la planification, la construction et l'entretien des raccordements des maisons incombent aux privés.

A titre d'exception, la loi (art. 109 LC) prévoit que la commune peut confier à des privés la tâche de construire toutes les conduites (c'est-à-dire aussi l'équipement général et l'équipement de détail). Cette délégation de tâche doit faire l'objet d'un contrat. La commune n'en demeure pas moins responsable de la viabilisation et conserve donc un devoir de surveillance sur ce genre de projet privé de viabilisation. Une fois achevées, les installations deviennent de plein droit propriété de la commune. La commune doit constater le transfert de propriété dans une décision.

4.4 Equipement de détail en zone à bâtir

La « règle du Y » ...

En appliquant la « règle du Y », quiconque construit un nouveau bâtiment dans la zone à bâtir est assuré de respecter les exigences légales en vigueur. Il s'agit d'une règle fondamentale selon laquelle toutes les conduites qui se trouvent en zone à bâtir et qui sont utilisées par plus d'une propriété foncière sont des conduites publiques et doivent dès lors être construites en tant qu'équipement de détail. La « règle du Y » est bien connue dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement ; son application est particulièrement répandue dans le secteur des eaux usées.

... doit être appliquée avec prudence

La « règle du Y » ne constitue toutefois pas le seul moyen d'appliquer la législation en vigueur. Il importe en effet de se rappeler ceci :

La « règle du Y » permet de déterminer la fonction d'une conduite, mais pas son propriétaire.

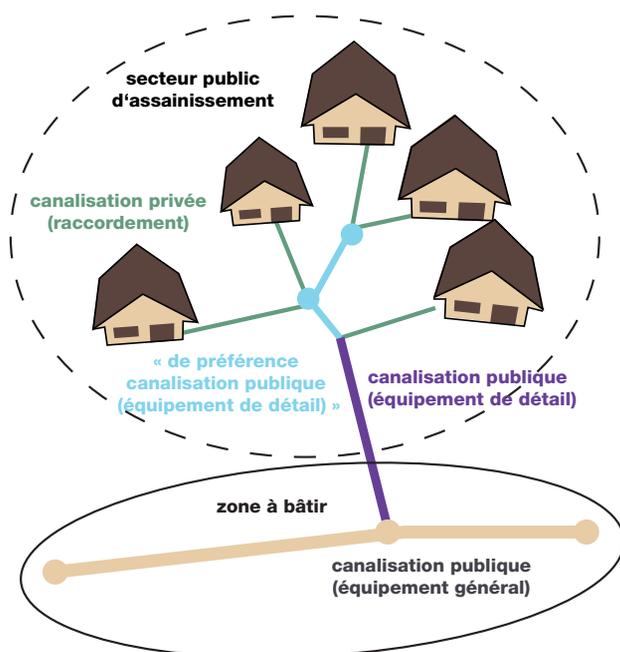
4.5 Equipement de détail hors zone à bâtir

4.5.1 Evacuation des eaux usées

L'application de la « règle du Y » n'est pas toujours recommandée en cas de construction en dehors de la zone à bâtir. Il convient en effet de déterminer si le secteur d'assainissement est public ou privé.

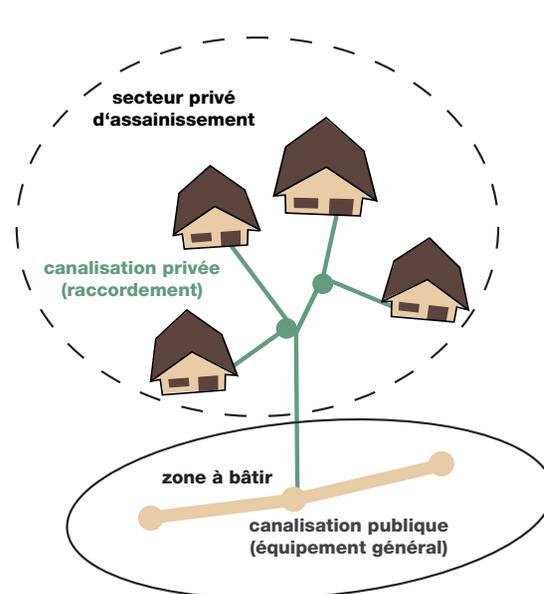
Cas n° 1 : secteur public

(selon art. 9 OPE)



Cas n° 2 : secteur privé

(selon art. 10 OPE)



Dans le domaine des eaux usées, le secteur public d'assainissement comprend 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 OPE). L'OED recommande en principe aux communes d'appliquer la « règle du Y » également dans les secteurs publics d'assainissement, tout en sachant que cette règle ne débouche pas toujours sur un résultat approprié dans la pratique.

Dans le secteur privé d'assainissement, la responsabilité de toutes les installations d'évacuation des eaux usées incombe, conformément à l'article 10 OPE, aux privés. L'entretien des conduites étant en général mieux assuré lorsque les pouvoirs publics s'en chargent, certaines communes appliquent la « règle du Y » également dans ce secteur-là.

4.5.2 Alimentation en eau

La loi sur l'alimentation en eau ne parle pas de « secteur public d'assainissement », mais stipule que les services des eaux sont tenus d'équiper les secteurs bâtis en ordre contigu qui sont situés en dehors de la zone à bâtir. Une version antérieure de la loi mentionnait dans ce contexte explicitement cinq immeubles habités en permanence. Cette formulation a volontairement été abandonnée lors de la dernière révision de la loi. L'OED n'en recommande pas moins toujours que cinq immeubles ou plus habités en permanence et situés dans un rayon de 100 mètres doivent être considérés comme un secteur bâti en ordre contigu.

5 Réglementation en vigueur de 1971 à 1985

Comme expliqué plus haut, les règles de la délimitation de propriété ont connu trois grandes phases au fil du temps : la réglementation antérieure à 1971 (avant 1971), la réglementation définie par la loi sur les constructions qui a précédé la loi actuelle (de 1971 à 1985) et la réglementation actuelle (en vigueur depuis 1986). Ce chapitre (chap. 5) présente la réglementation qui a été appliquée de 1971 à 1985.

De 1971 à 1985, c'est la loi sur les constructions de 1970, dite « LC 70 », qui s'est appliquée. Ses définitions du « raccordement de maison », de l'« équipement de détail » et de l'« équipement général » recoupaient à peu de chose près les définitions actuelles. Les propriétaires privés étaient responsables des raccordements de maison et les communes de l'équipement général, comme c'est encore le cas aujourd'hui. L'équipement de détail était toutefois ré-

gi par des règles différentes : l'installation de l'équipement de détail était à la charge du propriétaire privé ; dès son achèvement, les droits de propriété étaient transférés à titre gratuit à la commune, qui devenait responsable de son entretien (art. 78, al. 1 LC 70). Le transfert de propriété était en principe automatique, mais de nombreuses incertitudes demeurent aujourd'hui encore à ce sujet (voir l'exemple 5 « Dimensions problématiques » dans l'annexe).

6 Réglementation en vigueur avant 1971

Comme expliqué plus haut, les règles de la délimitation de propriété ont connu trois grandes phases au fil du temps : la réglementation antérieure à 1971 (avant 1971), la réglementation définie par la loi sur les constructions qui a précédé la loi actuelle (de 1971 à 1985) et la réglementation actuelle (en vigueur depuis 1986). Ce chapitre (chap. 6) présente la réglementation en vigueur avant 1971.

La réglementation qui s'appliquait avant 1971 donnait du « raccordement de maison », de l'« équipement de détail » et de l'« équipement général » des définitions qui correspondent à peu de chose près à celles d'aujourd'hui. Les propriétaires privés étaient responsables des raccordements de maison et les communes de l'équipement général, comme c'est encore le cas aujourd'hui. Les règles appliquées à l'équipement de détail différaient toutefois de la législation actuelle et même de la LC 70 : l'installation de l'équipement de détail incombait aux privés, qui en restaient propriétaires.

Les conduites dites « d'ancien droit » (soit celles qui ont été installées avant 1971) appartiennent aujourd'hui encore aux privés qui les ont fait installer ou aux propriétaires actuels du bien-fonds où elles se trouvent (sauf si leur propriété a sans conteste été transférée à la commune).

7 Délimitation de propriété: marche à suivre recommandée

Pour délimiter la propriété des conduites, l'OED recommande une procédure en trois étapes:

Etape 1 – Caractériser les conduites:

compte tenu de sa fonction, la conduite considérée fait-elle partie de l'équipement général, de l'équipement de détail ou s'agit-il d'un raccordement de maison?



Etape 2 – Déterminer les rapports de propriété:

à qui appartiennent les conduites?



Etape 3 – Identifier les mesures à prendre:

que faut-il faire?

Erreurs classiques à éviter

Le canton de Berne compte aujourd'hui des milliers de kilomètres de conduites d'eau et d'eaux usées. Pour nombre d'entre elles, les rapports de propriété n'ont toujours pas été clairement établis. Les personnes chargées de ce travail sont souvent tentées d'attribuer les conduites, ou plutôt leur propriété, en se fondant sur les définitions et les bases légales actuelles. Elles tendent donc à décréter que toutes les conduites qui jouent le rôle d'équipement de détail sont des conduites publiques et à attribuer leur propriété à la commune. Cette manière de procéder n'est pas recommandée, car elle conduit à des erreurs. En effet, ce n'est pas la fonction actuelle d'une conduite qui détermine son propriétaire, mais la situation qui prévalait au moment de l'installation de cette conduite.

7.1 Etape 1 – Caractériser les conduites

Dans le cadre de l'étape 1, le plan de la zone où une délimitation de propriété s'impose est en quelque sorte déployé. On l'examine afin d'identifier la fonction de chaque conduite: équipement général, équipement de détail ou raccordement de maison? Il est possible de poser la question autrement: si toutes les conduites considérées étaient construites en application de la législation actuelle, lesquelles relèveraient de l'équipement de détail, lesquelles de l'équipement général et lesquelles seraient des raccordements de maison?

Caractériser l'équipement général ne pose le plus souvent aucun problème, car il est normalement facile d'identifier les conduites qui assurent cette fonction.

Pour distinguer raccordements de maison et équipement de détail, c'est-à-dire pour identifier les

conduites de l'équipement de détail, l'OED recommande en principe, dans le domaine de l'assainissement, d'appliquer la «règle du Y» (voir explication plus haut). Si une commune applique toutefois une méthode différente qui a déjà fait ses preuves et qui est conforme aux prescriptions en vigueur, elle peut continuer de l'utiliser.

Ce sont souvent les règlements communaux (règlement d'alimentation en eau ou règlement d'assainissement) qui définissent quelles conduites présentent un caractère public et lesquelles ont le caractère de raccordements privés⁸.

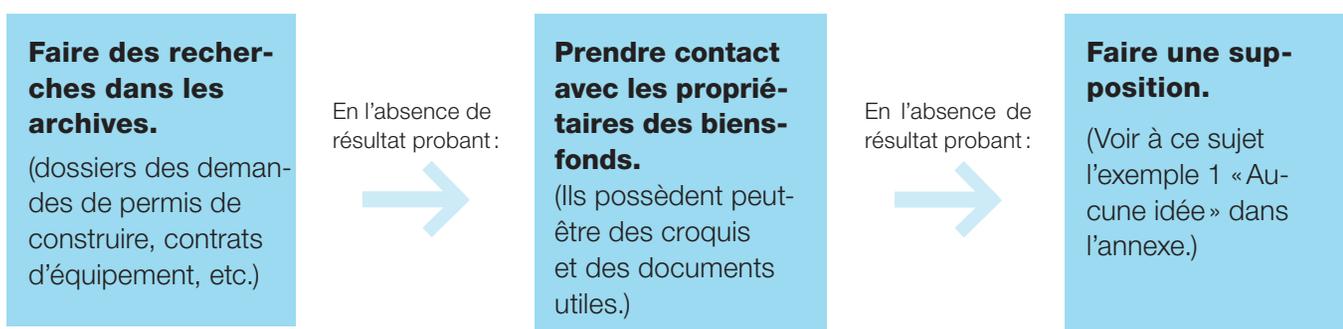
Au terme de l'étape 1, la fonction de chaque conduite dont la propriété doit être délimitée est connue. Les rapports de propriété ne jouent encore aucun rôle durant cette étape.

⁸ Des modèles de règlements communaux concernant l'alimentation en eau et l'assainissement sont disponibles sur la page d'accueil de l'OED.

7.2 Etape 2 – Déterminer les rapports de propriété

L'étape 2 a pour but de déterminer qui est propriétaire des conduites selon la loi. Comme déjà mentionné, la planification, la construction et l'entretien des installations de l'équipement de détail incombent aujourd'hui à la commune. Cette situation correspond à la législation actuelle et ne coïncide pas entièrement avec les situations définies par la législation antérieure. Or, les rapports de propriété des conduites sont régis par la loi sur les constructions qui était en vigueur au moment de leur installation. Il importe donc de déterminer cette date.

Pour que le travail reste dans les limites du raisonnable, l'étape 2 peut se concentrer sur les conduites dont la situation paraît peu claire de prime abord. La commune peut alors procéder comme suit :



Le tableau ci-dessous donne un aperçu des rapports de propriété des conduites :

| Date de construction | Conduite construite pour servir d' équipement général | Conduite construite pour servir d' équipement de détail ⁹ | Conduite construite pour servir de raccordement de maison |
|-------------------------|--|---|--|
| Jusqu'en 1970 | Aujourd'hui : propriété publique | Aujourd'hui : propriété privée | Aujourd'hui : propriété privée |
| De 1971 à 1985 | Aujourd'hui : propriété publique | Aujourd'hui : propriété publique | Aujourd'hui : propriété privée |
| A partir de 1986 | Aujourd'hui : propriété publique | Aujourd'hui : propriété publique | Aujourd'hui : propriété privée |

⁹Spécifier le motif de la construction d'une conduite souligne que la date de la construction n'est pas le seul élément décisif et qu'il importe aussi de connaître la fonction d'une conduite. Une conduite qui assure aujourd'hui le rôle d'équipement de détail et qui a été installée en 1971 ou plus tard est actuellement propriété publique si elle a été construite à l'époque pour servir d'équipement de détail. Une conduite qui assure aujourd'hui le rôle d'équipement de détail et qui a été installée en 1971 ou auparavant, mais qui a été construite pour servir de raccordement de maison, a de toute évidence changé de fonction avec le temps : de raccordement de maison, elle s'est muée en équipement de détail. Son rapport de propriété est cependant demeuré inchangé : elle reste propriété privée. (Voir aussi le jugement du Tribunal administratif no 100.2018.408, rendu dans une situation similaire.)

7.3 Etape 3 – Identifier les mesures à prendre

L'étape 1 a permis de caractériser les conduites et l'étape 2 de déterminer leurs propriétaires. L'étape 3 consiste à superposer ces deux « couches » d'informations. Si la conduite X assure la fonction d'équipement général et qu'elle est propriété de la commune, les deux niveaux concordent et il n'y a rien à entreprendre. Des mesures s'imposent dans les cas où une conduite à caractère public appartient à un propriétaire privé. Dans de tels cas, il incombe aux communes de décider si des mesures s'imposent et, si oui, lesquelles. La mesure la plus évidente est que la commune reprenne la propriété des conduites.

Les explications ci-après servent à faciliter la prise de décision.

7.3.1 Aides à la décision

Professionalisme

Pour des raisons de professionnalisme (ainsi que de rentabilité et d'efficacité qui lui sont associées), les installations à caractère public devraient être propriété de la commune. Leur exploitation et leur entretien seraient ainsi assurés par la même entité. En effet, lorsque des conduites d'équipement relèvent de privées, mais que ceux-ci les considèrent comme publiques, leur bon entretien n'est généralement pas garanti. C'est d'autant plus vrai que les installations en question sont anciennes. Les propriétaires ne savent souvent pas (ou plus) que ces installations leur appartiennent. Il arrive aussi que des communautés de construction aient été dissoutes depuis la construction des conduites et qu'il n'y ait donc plus de responsable.

Conclusion provisoire

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, l'OED recommande en principe aux communes de reprendre tôt au tard toutes les conduites privées à caractère public. Pour ce transfert de propriété, l'OED préconise une approche pragmatique (décider de reprendre la conduite ; en discuter avec le propriétaire concerné).

Uniformité et sécurité du droit

Attribuer la propriété de toutes les conduites à caractère public à la commune crée une situation claire et uniforme et favorise en fin de compte la sécurité du droit. Les propriétaires privés peinent souvent à comprendre qu'il leur incombe de financer la remise en état d'une conduite qui assure une fonction publique, simplement parce qu'elle leur appartient.

Mais toute règle a ses exceptions. La reprise par la commune ne constitue pas toujours la meilleure des solutions. Il y aura toujours des cas particuliers, où seul un examen au cas par cas permettra d'aboutir à un résultat raisonnable et équitable. Nous présentons ci-après quelques exemples de ces cas.

7.3.2 Cas particuliers

Conduites nécessitant une remise en état

Le transfert de propriété peut poser problème dans le cas de conduites qui ont besoin d'être remises en état. La prudence est alors de mise. En général, la commune ne devrait reprendre de telles conduites qu'après leur remise en état par leur propriétaire actuel.

Lorsqu'elle doit décider si elle doit reprendre une conduite nécessitant une remise en état, la commune doit toujours se demander comment elle a agi ou prévoit d'agir dans des circonstances similaires.

Les considérations ci-après (pour ou contre une reprise) peuvent aider la commune à décider.

Arguments contre le transfert de propriété

- L'entretien incombe au propriétaire. Lorsqu'une commune reprend (volontairement) une conduite qui doit être remise en état, elle s'expose à un risque de dépense.
- La commune doit financer les coûts de remise en état par le revenu des taxes. Cela peut paraître choquant aux yeux de personnes qui s'acquittent des taxes, mais ne sont pas concernées par ce projet.

Arguments en faveur du transfert de propriété

- La reprise d'une conduite non remise en état peut le cas échéant éviter un litige long et parfois coûteux avec son propriétaire.
- La remise en état de la conduite, et donc le rétablissement d'un état conforme au droit, peut intervenir rapidement et de manière exhaustive.

Conduites non conformes

Le transfert de propriété peut poser problème dans le cas de conduites qui ne répondent pas aux normes applicables aux conduites publiques, telles des conduites présentant un diamètre trop petit. Il convient néanmoins de faire la distinction entre diamètre minimum selon la SIA et capacité hydraulique. Si une conduite offre une capacité hydraulique suffisante, rien ne s'oppose à sa reprise par la commune. Pour ce qui est du diamètre minimum, il importe d'évaluer avant tout si la conduite en question répond aux exigences correspondant au site, c'est-à-dire aux exigences de la commune. Relevons qu'il est parfois judicieux de ne pas respecter le diamètre minimum selon la SIA. C'est le cas notamment lorsque le débit d'eaux usées est trop faible et que la force d'entraînement n'est pas suffisante pour éviter des dépôts.

Une conduite peut également s'avérer non conforme lorsqu'elle traverse des biens-fonds privés peu accessibles ou lorsque le manque de chambres de contrôle rend son entretien difficile. Dans ces cas aussi, la commune est tenue de peser les arguments pour ou contre le transfert de propriété et de définir sa pratique actuelle et future.

Opposition du propriétaire à un transfert de propriété

Bien que ce soit très rare, il arrive parfois que le propriétaire privé d'une conduite s'oppose au transfert de propriété. En règle générale, il est vain d'imposer un tel transfert et de se lancer dans le long litige qu'il est susceptible de provoquer. Il vaut alors mieux laisser la propriété de la conduite au privé. Si la conduite doit être remise en état, la commune a la possibilité d'ordonner les travaux nécessaires.

8 Délimitation de propriété: les conséquences

8.1 Garantie

La procédure ne s'achève pas avec la reprise de la propriété. Pour les conduites reprises qui traversent des biens-fonds privés, la commune doit s'assurer les droits de passage. L'existence de la conduite et son accessibilité sans entrave doivent absolument être garanties. La solution passe par l'inscription de servitudes au registre foncier ou par une garantie d'implantation des conduites publiques par le biais d'un plan de quartier¹⁰. Des informations sur le plan de quartier aux fins de garantie d'implantation des conduites publiques sont disponibles sur la page d'accueil de l'OED.

8.3 Mise à jour du cadastre des conduites

Pour terminer, il faut également mettre à jour le cadastre des conduites. En effet, seule une base de données actualisée permet de garantir l'entretien et le maintien de la valeur des conduites sur le long terme.

8.2 Adaptation de la comptabilité des immobilisations

En reprenant des conduites jusqu'alors privées, la commune agrandit les réseaux publics d'égouts et d'adduction d'eau. Cette extension va de pair avec un accroissement de la valeur de remplacement des infrastructures et la commune doit donc adapter la comptabilité des immobilisations en conséquence. Cet ajustement a un impact sur les coûts de maintien de la valeur dans le compte de résultats: les dépenses augmentent et il convient de vérifier le degré de couverture des coûts dans les comptes de l'assainissement et de l'alimentation en eau.

¹⁰ Relevons que le recours au plan de quartier pour garantir l'implantation des conduites publiques ne convient pas nécessairement dans tous les cas. Pour garantir l'implantation de conduites isolées, il est préférable de créer des servitudes.

Annexe : quelques exemples

Exemple 1 («Aucune idée»)

Contexte

La commune A entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites en appliquant la «règle du Y». Elle a ainsi identifié, selon leur fonction, les conduites de l'équipement général¹¹, celles de l'équipement de détail¹¹ et celles qui sont des raccordements de maison¹¹. Au cours de l'étape 2, la commune tente de savoir à qui appartiennent les différentes conduites. Un quartier lui donne du fil à retordre, car il n'existe pas de plans, ni de dossiers relatifs à des demandes de permis de construire, ni d'indices clairs quant à l'âge des conduites. Celles-ci sont en bon état. Les propriétaires des biens-fonds ne sont pas en mesure de lui fournir des informations utiles. Ils se montrent toutefois très coopératifs et prêts à trouver une solution, quelle qu'elle soit. Que faut-il conseiller à cette commune ?

Autre option

Faudrait-il opter pour une autre solution si les conduites étaient en mauvais état ? La réponse est non. Dans une situation où toute information sur les rapports de propriété fait défaut, l'état des conduites ne devrait jouer aucun rôle. La solution la plus logique est de poser que la propriété doit correspondre à la fonction. Il serait contraire à l'objectivité et au principe de l'égalité de traitement d'attribuer la propriété des conduites en fonction de leur état.

Solution proposée

Faute de documents idoines, la commune A ne peut pas parvenir à des conclusions claires. Elle doit donc formuler une supposition quant à la propriété des conduites. Le plus logique est de supposer que la propriété dépend de la fonction : toutes les conduites à caractère public doivent être considérées comme publiques.

A l'évidence, aucun droit de passage n'a été établi et il convient de combler cette lacune. Durant l'étape 3, la commune A peut identifier les mesures à prendre. La meilleure solution consistera pour elle à conclure un contrat constitutif d'une servitude avec chacun des propriétaires concernés (c'est-à-dire ceux dont les biens-fonds sont traversés par les installations de l'équipement de détail)¹². Les servitudes devront être inscrites au registre foncier (à la charge des biens-fonds, au profit de la commune). La propriété est ainsi définie et le droit de passage garanti. La commune doit encore actualiser le système d'information concernant les conduites en désignant comme étant de propriété publique les conduites dont le propriétaire était jusqu'alors «inconnu».

¹¹ CEG : conduite de l'équipement général ; CED : conduite de l'équipement de détail ; CRM : raccordement de maison.

¹² Une autre solution consisterait à établir un plan de quartier, mais cette solution ne correspond pas aux recommandations de l'OED pour garantir l'implantation de conduites isolées. La page d'accueil de l'OED contient des informations sur l'utilisation du plan de quartier afin de garantir l'implantation de conduites publiques.

Exemple 2 («Ingérence»)

Contexte

La commune B entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Sa démarche vise en particulier un quartier qui compte d'une part des maisons nouvelles, d'autre part de très vieilles maisons.

Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites. Pour distinguer CED et CRM, elle a appliqué la «règle du Y». Elle a ainsi identifié, selon leur fonction, les CEG, les CED et les CRM. Au cours de l'étape 2, elle cherche à déterminer leurs rapports de propriété et constate ce qui suit :

- Les CEG sont propriété publique.
- Les CRM sont propriété privée.
- Les CED des nouvelles maisons sont propriété publique.
- Les CED des vieilles maisons datent de 1965 et les propriétaires d'alors des biens-fonds les ont fait installer au titre de CED. Cela signifie que ces conduites sont «d'ancien droit» et appartiennent toujours à des privés même s'il s'agit de CED.

Les propriétaires des conduites des vieilles maisons ne partagent pas l'avis de la commune B. Ils estiment que ces conduites sont propriété publique. A titre d'argument, ils rappellent que quelque temps auparavant, la commune B a remis en état une de ces CED pour remédier à une fuite. De plus, elle a à deux reprises raccordé l'une des nouvelles maisons sur l'une de ces CED. Par ailleurs, les nouvelles maisons du quartier possèdent des CED très semblables, qui sont, elles, de propriété publique.

Solution proposée

Il peut paraître illogique qu'une commune se comporte comme si elle était propriétaire des conduites, pour affirmer plus tard que ce n'est pas le cas. La situation initiale est pourtant des plus claires : les CED des vieilles maisons sont «d'ancien droit». Leur propriété aurait été transférée à la commune uniquement si un contrat avait été conclu à ce sujet et que leur droit de passage avait été garanti. Un tel transfert ne peut pas être «implicite». Par conséquent, les conduites en question appartiennent toujours à des privés. Leur reprise par la commune B pourrait néanmoins se justifier. La commune devrait envisager un tel transfert au titre de mesure dans le cadre de l'étape 3. Comme il ne s'agit que de quelques conduites, il est recommandé d'établir un contrat de reprise et de servitude, puis d'inscrire les servitudes au registre foncier.

Par ailleurs, la commune devrait encore mettre à jour le système d'information concernant les conduites en désignant comme étant de propriété publique les conduites dont le propriétaire était jusqu'alors «inconnu».

Exemple 3 (« 125 mm »)

Contexte

Dans la commune C, le responsable des travaux publics se demande si une certaine conduite est privée ou publique. La conduite présente un diamètre de 125 millimètres, soit une taille qui convient pour alimenter une hydrante, et une hydrante est bel et bien raccordée à cette conduite. Il est établi que la conduite a été installée en 1969. Aucun document n'existe cependant pour prouver que la commune a repris cette conduite. Le propriétaire du bien-fonds concerné ne se souvient plus d'un éventuel transfert de propriété ; il sait néanmoins qu'il a fait construire la conduite en même temps que sa maison.

Dans le règlement communal d'alimentation en eau, le responsable des travaux publics trouve le passage suivant : « Installations publiques : en cas de doute, les conduites sont considérées comme publiques si elles peuvent servir à la défense incendie par leur situation et leur section. » Il estime donc que la conduite est publique. A-t-il raison ?

Exemple 4 (« Vice de construction »)

Contexte

La commune D entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites. Pour distinguer CED et CRM, elle a appliqué la « règle du Y ». L'application de cette règle conduit cependant à classer parmi les CED des conduites qui ne sont pas accessibles, car elles passent sous des maisons. Au cours de l'étape 2, la commune cherche à déterminer les rapports de propriété et constate ce qui suit :

- Les CEG sont propriété publique.
- Les CRM sont propriété privée.
- Les CED datent de 1969. Accommodants et raisonnables, les propriétaires des biens-fonds sont prêts à trouver une solution à l'amiable.

A qui appartiennent les CED ? Faut-il prendre des mesures (dans le cadre de l'étape 3) ? Si oui, lesquelles ?

Solution proposée

Non, le responsable des travaux publics se trompe. Dans son édition de 2002, le règlement type d'alimentation en eau disait effectivement ceci sous le titre « Installations publiques » (art. 16, al. 2) : « En cas de doute, les conduites sont considérées comme publiques si elles peuvent servir à la défense incendie par leur situation et leur section. » Cette disposition a toutefois été supprimée dans la nouvelle version du règlement type (édition de 2020), car elle pouvait être mal interprétée. Les conduites qui servent à la protection contre le feu par hydrantes sont certes considérées comme faisant partie de l'équipement de détail. Si elles relèvent toutefois de l'ancien droit, leur propriété demeure privée. Les dispositions d'un règlement ne changent rien à cet état de fait (d'autant moins que ces dispositions sont plus récentes que la conduite).

La conduite en question assure donc une fonction publique, mais n'est pas de propriété publique. Cette situation n'est pas idéale. Il faudrait envisager des mesures pour y remédier. Il est recommandé ici de transférer la propriété du privé au public.

Solution proposée

Les CED ont été installées en 1969. En l'absence de circonstances particulières (et aucune circonstance de ce genre ne se présente ici), elles sont toujours propriété privée. Les propriétaires des biens-fonds se montrent accommodants et raisonnables et prêts à trouver une solution. La commune n'a toutefois pas intérêt à reprendre ces CED sans autre, car leur accessibilité n'est pas garantie. Il convient de peser soigneusement les arguments pour et contre une reprise de la propriété. Ce faisant, la commune D devrait définir la pratique qu'elle entend appliquer non seulement dans ce cas, mais aussi à l'avenir.

Exemple 5 (« Dimensions problématiques »)

Contexte

La commune E entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Sa démarche vise en particulier un quartier qui compte d'assez vieilles maisons. Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites. Pour distinguer CED et CRM, elle a appliqué la « règle du Y ». Au cours de l'étape 2, elle cherche à déterminer les rapports de propriété et constate ce qui suit :

- Les CEG sont propriété publique.
- Les CRM sont propriété privée.
- Les conduites à caractère de CED datent toutes de la période allant de 1976 à 1982. En application de la LC 70, en vigueur à l'époque, les propriétaires les ont fait installer à titre de CED. Outre un formulaire de demande de permis de construire, aucun document n'existe à leur sujet. Les conduites présentent par ailleurs des dimensions beaucoup trop petites pour correspondre aux normes régissant les CED. Ce fait pose d'ailleurs régulièrement problème.

Conclusion

Il convient de considérer la situation propre à chaque cas. Pour garantir le même traitement à tous les propriétaires concernés, il importe de définir des règles de base et de les appliquer à tous. Autrement dit, réserver, de manière arbitraire, un traitement différent à deux cas dont la situation initiale est pratiquement identique n'est pas acceptable. (Selon l'interprétation que le Tribunal fédéral donne du principe d'égalité inscrit dans la Constitution, « l'autorité compétente doit traiter semblablement les situations semblables et différemment les situations différentes ».)

Selon l'OED, la tendance conduit à supposer que la propriété des CED, malgré leurs dimensions insuffisantes, a été transférée à la commune. Si la commune E est de cet avis, elle devrait prendre les mesures suivantes au cours de l'étape 3 : mettre à jour le système d'information concernant les conduites en désignant comme étant de propriété publique les conduites dont le propriétaire était jusqu'alors « inconnu » et garantir les droits de passage des conduites.

Solution proposée

Compte tenu de l'année de construction des CED, il faudrait normalement supposer qu'à l'« achèvement » des travaux par les privés (comme le prévoyait la LC 70), la propriété des conduites a été transférée à la commune E. Aucun document n'atteste cependant de ce transfert. A l'évidence, les conduites n'ont pas non plus fait l'objet d'une réception de l'ouvrage. Par ailleurs, les CED ne sont pas inscrites au registre foncier (absence de garantie d'implantation). Leurs dimensions sont trop petites et elles ne présentent pas la capacité hydraulique requise. Que ce soit selon la réglementation actuelle ou celle de l'époque, elles ne correspondent pas aux normes régissant les conduites de l'équipement de détail. Enfin, les exigences du permis de construire n'ont visiblement pas été respectées.

Comme les conduites en question, qui ont certes un caractère de CED, dérogent aux exigences du permis de construire et présentent des « dimensions problématiques », on pourrait estimer qu'un transfert de propriété n'a jamais eu lieu. A cet argument, on pourrait toutefois objecter que la commune était tenue de contrôler les travaux. Elle aurait donc dû dénoncer un dimensionnement inapproprié des conduites.

Exemple 6 (« Non-respect de la procédure »)

Contexte

La commune F entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites. Pour distinguer CED et CRM, elle a appliqué la « règle du Y ».

Au cours de l'étape 2, elle cherche à déterminer les rapports de propriété et constate ce qui suit :

- Les CEG sont propriété publique.
- Les CRM sont propriété privée.
- Dans un nouveau quartier, les conduites à caractère de CED datent toutes des années 1986 à 1992 et ont donc été, tout comme les maisons, construites en application de la LC actuelle. Il a été établi qu'elles ont été installées par des privés. Aucun document ne consigne cependant leur situation, aucune décision officielle n'atteste du transfert de propriété et aucune inscription ne figure dans le registre foncier. Les dimensions des conduites correspondent aux normes.

Du point de vue légal, à qui appartiennent ces conduites ?

Conclusion

Il est regrettable que la procédure n'ait pas été respectée dans toutes les formes. Cela ne change toutefois rien au résultat final. L'article 109, alinéa 2 LC prévoit certes que le transfert de propriété doit être consigné dans une décision. Selon l'OED, cette disposition ne joue toutefois qu'un rôle réglementaire et vise à faciliter l'établissement de la preuve.

Solution proposée

Compte tenu de l'année de la construction des CED, il convient de supposer qu'« une fois achevées » par les privés (cf. art. 109 LC), les installations sont devenues de plein droit la propriété de la commune. Aucun document n'atteste cependant de ce transfert de propriété. De même, les conduites n'ont jamais fait l'objet d'une réception de l'ouvrage. Leur implantation n'est pas non plus garantie (pas d'inscription au registre foncier). Le cas souffre donc de divers vices de forme, car les prescriptions de l'article 109 LC n'ont pas toutes été respectées.

Les défauts formels ne sont toutefois pas graves au point de rendre nul le transfert de propriété (prévu par la loi en cas de construction conforme aux exigences).

Exemple 7 («Ce qui est à moi, est à moi!»)

Contexte

La commune G entreprend de délimiter la propriété de ses conduites. Dans l'étape 1, elle a caractérisé les conduites. Pour distinguer CED et CRM, elle a appliqué la «règle du Y» et sait à présent où se trouvent, selon leur fonction, les CEG, les CED et les CRM. Au cours de l'étape 2, la commune cherche à déterminer les rapports de propriété et constate ce qui suit :

- Les CEG sont propriété publique
- Les CRM sont propriété privée.
- Les CED les plus récentes sont propriété privée.
- Quelques CED datent toutefois de 1963 et appartiennent donc toujours à des privés. Elles sont en bon état.

Dans le cadre de l'étape 3 (définir les mesures à prendre), la commune G décide de reprendre les conduites privées d'ancien droit qui ont une fonction de CED. Les propriétaires des conduites s'opposent toutefois à ce projet. Ils ne veulent en aucun cas céder de leur plein gré la propriété des conduites à la commune.

Solution proposée

En théorie, la commune pourrait obtenir le transfert de force via une expropriation. Une telle procédure n'est que rarement judicieuse, car une expropriation constitue une atteinte grave au droit de propriété garanti par la Constitution. Il ne faut donc envisager une expropriation qu'en tout dernier recours. Il vaut donc mieux laisser les conduites aux mains des privés. Lorsqu'elles auront besoin d'être remises en état, les travaux seront à la charge des privés puisqu'ils sont propriétaires des conduites.

Exemple 8 (« Conduite de 50 mm pour alimenter des hydrantes »)

Contexte

Dans la commune H, la responsable des travaux publics et le secrétaire communal se demandent si une conduite spécifique d'alimentation en eau est publique ou privée. La conduite présente un diamètre de 50 millimètres. Or ce diamètre ne correspond pas à celui d'une conduite destinée à alimenter une hydrante. Aucune hydrante ne se trouve d'ailleurs sur cette conduite. La conduite a été installée par un privé en 1987 (donc en application de la législation actuelle sur les constructions). Dans les archives, les deux intéressés trouvent une décision du conseil communal, dans laquelle celui-ci constate que la propriété de la conduite en question a été, conformément à l'article 109 LC, transférée à la commune après achèvement des travaux. Aucune servitude (droit de passage ; inscription au registre foncier) n'a été enregistrée. Il n'existe pas non plus de plan de quartier, qui pourrait garantir le droit d'implantation.

Le secrétaire estime que, selon la « règle du Y », cette conduite est de toute évidence publique et qu'elle appartient donc à la commune. La responsable des travaux publics convient certes que la conduite devrait être publique en application de la « règle du Y ». Dans le règlement communal d'alimentation en eau sous le titre « Installations publiques », elle découvre toutefois le passage suivant : « En cas de doute, les conduites sont considérées comme publiques si elles peuvent servir à la défense incendie par leur situation et leur section. » Se fondant sur ce texte, elle explique que la conduite n'est pas publique, mais privée, puisqu'elle ne peut pas servir à la protection contre le feu par hydrantes.

Qui a raison et pourquoi ?

Solution proposée

Dans les faits, c'est le secrétaire communal qui a raison. Son argumentation n'est cependant pas tout à fait correcte. Le fait que la « règle du Y » attribue un caractère public à une conduite ne signifie pas automatiquement que la conduite doit être considérée de propriété publique.

Selon la « règle du Y », la conduite en question a un caractère public, puisqu'elle assure la fonction d'une conduite d'équipement de détail. Elle a été installée par un privé en application de la nouvelle LC. Après achèvement des travaux, la propriété de la conduite a été transférée à la commune, transfert que le conseil communal a, comme il se devait, consigné dans une décision. Il est certes regrettable qu'aucun droit de passage n'ait été inscrit au registre foncier ou qu'aucune procédure de garantie d'implantation des conduites publiques n'ait été réalisée. Ces manquements ne changent toutefois rien aux rapports de propriété.

Le contenu du règlement d'alimentation en eau (qui conduit à la conclusion inverse) ne change rien non plus. Sur ce point, le règlement correspond au règlement type établi par le canton en 2002 et le passage en question ne constitue qu'une présomption. A partir du moment où un rapport de propriété peut être prouvé ou documenté, tout « doute » est levé. (Autrement dit, la présomption s'applique uniquement lorsqu'aucun document officiel et aucune indication ne permet de savoir à qui appartient une conduite.)

OED Office des eaux et des déchets
Direction des travaux publics et des transports
Reiterstrasse 11
3031 Berne
+41 31 633 38 11
info.awa@be.ch