



Centre de recherche en droit
international de l'environnement

LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT EN SUISSE

Andrea von Flüe

IELRC BRIEFING PAPER
2009 - 01

Cet article est disponible en format PDF sur le site internet de IELRC à
<http://www.ielrc.org/content/f0901.pdf>

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT AU NIVEAU FÉDÉRAL	2
	A. Droit international	2
	B. Au niveau constitutionnel	2
	C. Au niveau législatif	2
III.	LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT DANS LES CANTONS	3
	A. Canton de Genève	4
	B. Canton de Berne	4
IV.	FINANCEMENT	5
V.	EXPLOITATION DES SYSTÈMES D'ASSAINISSEMENT	6
VI.	SURVEILLANCE ET SANCTIONS	7
VII.	CONCLUSION	8

I. INTRODUCTION

Petit pays à l'infrastructure très développée, la Suisse dispose d'un des réseaux d'assainissement les plus complets du monde. En effet, 97 pour cent des personnes vivant en Suisse bénéficient d'un logement directement raccordé à une station d'épuration, ce qui place ce pays en deuxième position, juste derrière la Hollande, sur la liste des pays de l'OCDE ayant le taux de raccordement le plus élevé.¹ Sur les 3 pour cent de la population restant, 2 pour cent ne nécessitent pas de raccordement en raison de leur situation géographique particulière et 1 pour cent seulement pourraient encore être raccordés.² Cette infrastructure au service de l'évacuation et du traitement des eaux usées domestiques est corrélative au fait que la quasi-totalité de la population dispose d'installations sanitaires.

Dans le milieu des années 1960, on estime que seuls 14 pour cent de la population étaient directement reliés à un système de retraitement des eaux. Ainsi, bien que l'accès à des installations sanitaires était, à cette époque, déjà largement assuré, la prise en charge des eaux usées était en revanche largement insuffisante. Le développement rapide des infrastructures relatives à l'assainissement, contemporain à la prise de conscience internationale de l'importance de protéger les ressources en eaux, allait permettre de revitaliser les lacs et cours d'eau du territoire, fortement affectés par un principe du tout à l'égout qui conduisait à déverser les eaux usées dans la nature. L'accès à des installations sanitaires, enjeu crucial de santé public, devait nécessairement être mis en place en lien avec un système adéquat d'évacuation et de traitement des eaux usées, enjeu fondamental pour la santé de l'environnement. Dans un pays comme la Suisse où disposer de toilettes et d'un service d'assainissement adéquat paraît évident à sa population, ces enjeux vitaux³ et environnementaux ont tendance à être méconnus. Ainsi, quoique mis en oeuvre, le droit à l'assainissement exige une gestion importante dont l'observation permet de mettre en lumière les problèmes et difficultés qui peuvent subsister au-delà de la simple garantie d'accès à des installations sanitaires.

Un aspect important qu'il convient de noter en outre, a trait à la portée que l'on donne à la notion de droit à l'assainissement, laquelle ne dispose pas à ce jour de définition uniforme ni sur le plan international, ni en Suisse. Dans le cas du droit à l'eau,⁴ l'accès à l'eau potable ne peut être réalisé sans infrastructures permettant d'acheminer l'eau et de la traiter lorsque cela est nécessaire. De même, le droit à l'assainissement comporte l'accès à des installations sanitaires et la prise en charge des eaux usées (puisque c'est le moyen d'évacuation le plus largement utilisé, bien que pas le seul).⁵ Ainsi, le droit à l'assainissement, qui réaffirme ici son lien intrinsèque avec le droit d'accès à l'eau, nous semble aussi devoir comporter une part de ce que l'on peut appeler le droit *de* l'assainissement,⁶ à défaut de quoi, l'attention ne se porte que sur le besoin direct, envisagé à très court terme, de l'être humain et néglige l'aspect fondamental de protection des eaux et ses implications catastrophiques sur tous les aspects de la vie humaine et sur les possibilités, à moyen terme, d'évoluer dans un environnement sain.

Dans un pays comme la Suisse, au regard du développement presque total de son réseau d'assainissement, c'est l'aspect environnemental qui est primordial dans la gestion de l'assainissement, bien que lorsqu'il s'agit de la qualité de l'eau, il devient difficile de négliger son importance sur la santé humaine !

Ainsi, le droit suisse, à défaut de consacrer expressément le droit à l'assainissement, contient de nombreuses normes qui le garantissent. C'est en particulier dans le domaine de la protection des eaux que l'on trouve la plupart des obligations incombant aux pouvoirs publics et aux particuliers au regard de l'assainissement. L'assainissement étant ici envisagé dans ses parties évacuation et traitement des eaux usées. Le droit des constructions contient également des obligations allant dans le sens du droit à l'assainissement, de par les obligations qu'il contient, quant à l'accès à des installations sanitaires et au raccordement des immeubles au réseau public d'assainissement

La Confédération helvétique, de par sa structure fédérale, est composée de 26 cantons. On compte également 2636 communes. En vertu des compétences propres dont disposent les cantons dans certains domaines, il conviendra de présenter ces différents niveaux d'organisation.

1 Données OCDE sur l'environnement, Compendium 2006, Eaux intérieures, Direction de l'environnement, OCDE.

2 Office fédéral de l'environnement, <http://www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/01295/index.html?lang=fr>.

3 Sur ce point, voir notamment, L'assainissement: un impératif pour les droits de l'homme (Genève: COHRE, 2008).

4 Sur le droit à l'eau, voir: Observation générale n°15, Comité du Pacte sur les droits sociaux, économiques et culturels, ONU Doc. E/C.12/2002/11 (2002).

5 Sur les différents modes d'assainissement, voir notamment: PNUD, Assainissement et propreté pour un environnement sain (2005).

6 Cf. H. Smets, 'Le droit à l'assainissement en France', in H. Smets (ed.), *Le droit à l'assainissement dans les législations nationales* (Paris : Académie de l'eau, à paraître en 2009).

II. LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT AU NIVEAU FÉDÉRAL

A. Droit international

Ordre juridique de tradition moniste, les conventions internationales auxquelles la Confédération helvétique a adhéré sont immédiatement valables dans son droit interne, leur applicabilité directe dans la législation nationale est possible si les dispositions de ces textes sont suffisamment précises, à défaut de quoi, il est nécessaire de les transposer afin de les rendre exécutoires. La Suisse est liée par les instruments internationaux exigeant que l'accès à l'assainissement soit garanti, tel notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,⁷ la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,⁸ la Convention relative aux droits de l'enfant⁹ et le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.¹⁰

La Convention européenne des droits de l'homme fait également partie de l'ordre juridique suisse, nombreuses de ses dispositions étant directement applicables et invocables par toute personne.¹¹ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), organe judiciaire de cette convention, est obligatoire pour la Suisse. Ainsi, en lien avec le droit à l'assainissement, il convient de noter l'affirmation du droit à un environnement sain, lequel a pu être consacré dès la décision *Lopez Ostra*.¹²

B. Au niveau constitutionnel

Le droit suisse ne consacre pas directement un droit à l'assainissement. On peut néanmoins faire dériver ce droit du droit fondamental à la dignité humaine, garanti dans la Constitution fédérale, selon lequel « la dignité humaine doit être respectée et protégée ». ¹³ De plus, bien qu'un droit à un environnement sain ne soit pas mentionné, le principe du développement durable est inscrit au niveau constitutionnel. Ainsi, selon la Constitution fédérale (ci-après : Cst.), « la Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ». ¹⁴ Un assainissement adéquat est nécessaire pour parvenir à cet objectif de durabilité environnementale, en particulier au regard des ressources en eau. On peut également faire mention de l'art. 41 Cst. qui énonce que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que « toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ». ¹⁵

C. Au niveau législatif

Au niveau législatif, on trouve de nombreuses obligations permettant que soit assuré, de fait, un assainissement de base pour chacun. Tel est le cas du droit de la construction tout d'abord. Dans ce domaine, très largement de

7 Voir en particulier son art. 11.

8 Voir art. 14.

9 Voir art. 24.

10 Voir l'art. 4 ch. 2 let. b dans lequel il est demandé aux Parties de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer 'un assainissement adéquat d'une qualité propre à permettre de protéger suffisamment la santé de l'homme et l'environnement grâce en particulier à la mise en place, à l'amélioration et au maintien de systèmes collectifs'. L'assainissement désigne 'la collecte, le transport, le traitement et l'élimination ou la réutilisation des excréta humains ou des eaux usées ménagères au moyen de systèmes collectifs ou d'installations desservant un seul foyer ou une seule entreprise' (art. 2 ch.8).

11 A. Auer, G. Malinverni & M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse, volume I, L'Etat*, §2135ss (Berne: Staempfli, 2000).

12 Affaire *Lopez Ostra c. Espagne*, CEDH, Arrêt du 9 décembre 1994, Requête n° 1679/90.

13 Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) (RS 101), art. 7.

14 *Id.*, Art. 73.

15 Art. 41 al. 1 let. e. L'art. 41 énonce différents 'buts sociaux'. Il faut noter que contrairement aux droits sociaux, droits fondamentaux suffisamment précis pour être invocables directement devant un tribunal, les buts sociaux ne confèrent aucun droits subjectifs à des prestations de l'Etat (art. 41 al. 4 Cst.). Les buts sociaux 's'adressent en premier lieu aux autorités législatives, qui doivent s'efforcer de les réaliser en vertu de leur caractère d'objectifs de politique sociale'. A. Auer, G. Malinverni & M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse, volume II, Les droits fondamentaux*, §1493ss (Berne: Staempfli, 2000).

compétence cantonale, la Confédération dispose, en vertu de la Constitution fédérale, de certaines compétences, notamment en matière d'encouragement à la construction de logement.¹⁶ Ainsi, selon ce droit fédéral, il est obligatoire que toute zone à bâtir soit pourvue de « l'équipement général », soit en particulier « des conduites d'eau et d'énergie et des canalisations d'égouts ».¹⁷ Chaque logement doit, par ailleurs, être fourni de l'« équipement minimum », c'est à dire, et en fonction du nombre de personnes composant le ménage, d'au moins un « local de douche [...], un lavabo et des WC ».¹⁸ La taille minimum des locaux est également prescrite.

C'est en particulier dans la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) que l'on trouve la plus importante source d'obligations se rapportant à l'assainissement, mais avant tout dans ses aspects relatifs à l'évacuation et au traitement des eaux usées. La LEaux énonce des conditions relatives à l'obligation de raccordement. Ainsi, selon l'art. 17, il n'est pas possible de bénéficier d'un permis de construire, ou de transformer un bâtiment, si le déversement des eaux polluées n'est pas conforme aux principes de protection des eaux c'est à dire, notamment, que « les eaux polluées doivent être traitées ».¹⁹ Le branchement aux égouts publics est ainsi nécessaire ou le procédé spécial envisagé avoir été approuvé par le service cantonal de la protection des eaux.

D'une manière générale, les cantons doivent veiller « à la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées ».²⁰ L'obligation de raccorder²¹ ne prévoit d'exception que pour des zones qui se situeraient en dehors du périmètre des égouts publics (moins de 2 pour cent de la population). Dans de tel cas, d'autres moyens d'évacuations des eaux usées peuvent être utilisés, pour autant que la protection des eaux soit assurée.

Les cantons sont tenus d'exécuter la LEaux,²² la protection des eaux étant un domaine dans lequel la Confédération a largement fait usage de la compétence législative qu'elle détient de l'art. 76 Cst..

Un droit d'accès à des installations sanitaires, au raccordement et à la prise en charge des eaux usées domestiques est ainsi assuré par le droit fédéral. Nous verrons que ce cadre législatif, laisse néanmoins certains aspects à la discrétion des cantons dans leur tâche d'exécution.

III. LE DROIT À L'ASSAINISSEMENT DANS LES CANTONS

En vertu de l'art. 3 de la Constitution fédérale, « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale ». Dans la plupart des domaines, une compétence est attribuée à la Confédération. Celle-ci, lorsqu'elle légifère sur cette base constitutionnelle de façon exhaustive, « épuise » sa compétence et, de ce fait, retire entièrement la compétence originelle des cantons dans le domaine en question. Ainsi, la Constitution et le droit fédéral permettent de déterminer l'étendue des compétences cantonales. Dans le domaine de la protection des eaux, les cantons sont tenus de mettre en oeuvre le droit fédéral édicté par la Confédération. Dans ce domaine, les divergences entre les cantons seront minimales en vertu du droit fédéral très complet édicté. Dans d'autres domaines, les cantons conservent des compétences plus étendues, tel notamment du droit de la construction et du logement, dans lequel ils sont toutefois tenus de respecter les quelques normes déjà édictées.²³

Des 26 cantons formant la Confédération helvétique, il ne sera présenté succinctement que certains d'entre eux, les différences de mise en oeuvre relevant pour l'essentiel de particularités géographiques. Ainsi, le canton de Genève, très largement urbain et de petite taille, rencontrera d'autres difficultés qu'un canton comme celui de Berne, de plus grande superficie et comprenant de vastes zones de campagne.

16 Art. 108 Cst. (note 13 ci-dessus).

17 Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), art. 4 (RS 843).

18 Ordonnance concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces, l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire, art. 4 (RS 843.142.3).

19 Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) (RS 914.20), art. 7 al. 1.

20 *Id.*, art. 10 al. 1.

21 *Id.*, art. 11.

22 *Id.*, art. 45.

23 Ceci en vertu de la supériorité du droit fédéral. Voir art. 49 Cst.: 'Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire'.

A. Canton de Genève

A Genève, canton de petite taille et fortement urbanisé, toute la population dispose d'un accès à l'assainissement de base et est raccordée aux égouts publics.²⁴ Le droit de la construction fait obligation à ce que toute construction, qu'elle soit destinée à l'habitation, au commerce ou à l'industrie, dispose d'installations sanitaires.²⁵ Il est précisé que chaque appartement doit au minimum comporter une cuvette à siège,²⁶ l'eau doit y être distribuée,²⁷ un éclairage artificiel doit y être prévu²⁸ ainsi qu'un système de ventilation.²⁹ Les établissements publics doivent également être pourvus de toilettes en nombre suffisant et séparées pour hommes et femmes.³⁰ L'une des cabines doit permettre un accès en fauteuil roulant.³¹ La règle générale veut qu'une installation sanitaire existe par preneur de bail, ce qui revient à désigner la grande majorité de la population, celle-ci étant, en effet, à Genève, principalement locatrice de son logement.³²

Il est également garanti un accès à l'assainissement à certaines catégories particulières de personnes, telles les personnes travaillant sur des chantiers,³³ les travailleurs saisonniers,³⁴ ou encore les forains professionnels et les gens du voyage,³⁵ de par l'obligation énoncée d'équiper les infrastructures provisoires d'installations sanitaires raccordées au réseau public et selon le nombre potentiel d'utilisateurs.

En matière de raccordement et de traitement des eaux usées, le droit cantonal reprend en le détaillant le droit fédéral pertinent et, en particulier, la LEaux. En accord avec cette législation, il est rappelé qu'il « est interdit de porter atteinte aux eaux publiques ou privées, notamment par des rejets polluants ou par des travaux, et de jeter, de déposer ou de déverser dans ou hors des eaux des substances de toute nature pouvant, soit directement, soit indirectement, les polluer ou les altérer d'une façon quelconque ». ³⁶ A cette fin, un système d'assainissement est mis en place comprenant un système de collecte et un système de traitement,³⁷ avec pour objectif de protéger la population et l'environnement, dans un souci d'éviter le plus possible l'altération des régimes hydrologiques.³⁸ Le droit genevois, en accord avec le droit fédéral, énonce une obligation de raccordement au réseau public à tous les propriétaires d'immeubles ayant des eaux usées à évacuer³⁹ (la notion d'immeuble étant entendue au sens des droits réels). Des exceptions sont admises lorsque l'obligation de raccordement n'est pas considérée, par le département cantonal compétent, comme opportune et ne pouvant être raisonnablement exigée.⁴⁰ Ainsi, dans certain cas particuliers où le raccordement nécessiterait la construction d'une canalisation de plus de 300 mètres, une installation d'épuration particulière pourra être admise, en conformité avec les exigences légales en la matière,⁴¹ mais laquelle pourra être mise hors service par le département si le réseau public venait à se développer par la suite.⁴²

B. Canton de Berne

Beaucoup plus vaste que le canton de Genève, le territoire du canton de Berne est en grande partie rural, bien qu'il comprenne des agglomérations d'importance. L'obligation de raccordement est également pleinement mise en

24 En 2007, 99,6 pour cent de la population genevoise était raccordé au réseau public. Service industriels de Genève, Rapport d'exploitation 2007, Assainissement des eaux usées.

25 Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) (L 5 05), art. 53.

26 Règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (RLCI) (L5 05.01), art. 120.

27 *Id.*, art. 121.

28 *Id.*, art. 127.

29 Art. 54 LCI (note 25 ci-dessus).

30 Art. 144 RLCI (note 26 ci-dessus).

31 Règlement concernant les mesures en faveur des personnes handicapées dans le domaine de la construction (L 5 05.06), art. 13.

32 A Genève, on estime en effet que le taux d'accès à la propriété est seulement d'environ 16 pour cent, l'un des plus bas du monde. Voir S.C. Bourassa & M. Hoesli, 'Why Do The Swiss Rent?', 07/04 *Swiss Finance Institute Research Paper Series* (2006).

33 Règlement sur les chantiers (L 5 05.03), art. 21.

34 Règlement relatif au logement des travailleurs saisonniers (I 4 60.08).

35 Art. 216ss LCI (note 25 ci-dessus).

36 Loi sur les eaux (LEaux-GE) (L 2 05), art. 6.

37 *Id.*, art. 53.

38 *Id.*, art. 54.

39 *Id.*, art. 65.

40 *Id.*, art. 69.

41 *Id.*, arts. 67, 69 et 72.

42 *Id.*, art. 70.

oeuvre puisqu'elle est obligatoire pour toutes les zones à bâtir.⁴³ Le droit bernois contient plus de dispositions traitant des systèmes d'assainissement privés (bien qu'en définitive aujourd'hui peu fréquents), ceux-ci pouvant être plus répandus en raison de l'éloignement fréquent des constructions entre-elles dans les zones rurales. Les propriétaires fonciers avec un système d'épuration privé sont cependant tenus d'établir, à terme, des installations communes⁴⁴ en acceptant les eaux usées en provenance d'autres constructions, nouvelles ou anciennes, et en agrandissant leurs installations si nécessaire.⁴⁵ La répartition des frais dépend des règlements communaux en vigueur ou, à défaut, se fait en fonction de l'intérêt de chacun à l'installation.⁴⁶

De plus, la Loi cantonale sur la protection des eaux exige que certains projets de construction bénéficient d'une autorisation, notamment lorsqu'il s'agit de « bâtiment[s] avec production d'eaux usées »,⁴⁷ ce qui s'entend de la construction de locaux destinés à l'habitation ou au travail.

Le droit cantonal de la construction exprime, quant à lui, très clairement l'existence implicite d'un droit à l'assainissement. En effet, « [t]out appartement et tout lieu de travail doit être équipé d'un local de toilettes au moins satisfaisant aux conditions d'hygiène ; il en est de même pour les pièces indépendantes situées dans les maisons locatives, lorsque leur nombre est supérieur à deux ».⁴⁸

IV. FINANCEMENT

Le réseau d'assainissement suisse a pu se développer rapidement, à partir des années 1970, grâce à l'octroi massif de subventions fédérales, en lien avec l'émergence d'une conscience du besoin de protéger les fleuves et les lacs du pays, dont témoignent différents textes législatifs de cette période.⁴⁹ Aujourd'hui, l'entretien et le développement du réseau appartient aux cantons qui, en vertu du droit fédéral (LEaux), sont tenus de veiller « à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées ».⁵⁰ Il a été fait ici application du principe de causalité, hérité de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE),⁵¹ en remplacement de l'ancien système de subventions fédérales, celui-ci représentant une charge financière trop lourde pour la Confédération. Un système de subventions est toutefois maintenu, mais pour des objectifs précis et à des conditions plus restrictives, tels les mesures d'élimination de l'azote,⁵² le traitement et la valorisation des déchets d'épuration et les mesures de protection des eaux dans le secteur de l'agriculture.

A Genève, des taxes perçues auprès des propriétaires d'immeubles assurent l'établissement, la transformation, l'entretien et l'exploitation du réseau.⁵³ Les propriétaires d'immeubles sont astreints au paiement d'une taxe annuelle d'épuration et d'une taxe d'écoulement.⁵⁴ La taxe d'épuration est fixée proportionnellement à la consommation de l'eau fournie. La taxe d'écoulement est perçue pour toute nouvelle construction, en vertu de l'obligation de raccorder. Il sera tenu compte de la surface de la construction et de l'affectation du bâtiment.

Dans le canton de Fribourg, c'est au niveau des communes que doivent être édictés les règlements prévoyant la perception de taxes.⁵⁵ Les taxes relatives à l'épuration des eaux doivent être perçues « auprès des propriétaires ou

43 Voir la Loi sur l'alimentation en eau (LAEE) (RSB 752.32), art. 6 et la Loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE) (821.0), art. 6.

44 Art. 6 al. 2 LCPE (note 43 ci-dessus) *cum* Ordonnance cantonale sur la protection des eaux (OPE) (RSB 821.1), art. 10.

45 Art. 10 al. 2 OPE (note 44 ci-dessus).

46 *Id.*, art. 10 al. 3.

47 *Id.*, arts. 25 et 26.

48 Ordonnance sur les constructions (OC) (RSB 721.1), art. 69.

49 Voir notamment l'ancienne Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution de 1972, ainsi que l'ancienne Ordonnance sur le déversement des eaux usées de 1976.

50 Art. 60a al.1 LEaux (note 19 ci-dessus).

51 *Id.*, art. 3a: 'Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais'. *Id.* art. 2 LPE.

52 En vertu des différents engagements internationaux pris, en particulier pour la protection du Rhin et de la mer du Nord.

53 Art. 84 LEaux-GE (note 36 ci-dessus).

54 *Id.*, arts. 89, 90 et 91.

55 *Id.*, art. 33 al. 1.

des usufruitiers d'immeubles bâtis ou non bâtis ». ⁵⁶ Une participation aux travaux de raccordement est également demandée aux propriétaires fonciers, à titre de contribution à l'équipement de base dont font partie, notamment, les conduits d'égouts. ⁵⁷ Dans la commune de Bulle par exemple, on dénombre quatre types de participations financières, exigées des propriétaires d'immeubles : des émoluments administratifs, des taxes de raccordement, une taxe annuelle d'utilisation et une taxe annuelle spéciale. ⁵⁸ Les émoluments servent à couvrir les contrôles par la commune du réseau d'égout et des raccordements. La taxe de raccordement est fixée en fonction de la surface du fonds construit et est perçue lors du raccordement. La loi prévoit des facilités de paiement lorsque le paiement constitue une charge trop lourde. La taxe d'utilisation, perçue annuellement, est fonction du volume d'eau utilisée, calculée selon compteur. Une taxe spéciale peut-être perçue en cas de charge polluante particulièrement importante, situation qui concerne plutôt un bien-fond avec activité industrielle particulière et ne se rapporte pas au droit à l'assainissement au sens étroit du terme, selon l'acceptation que l'on donne à cette notion.

Il faut également noter différents textes législatifs visant à protéger la vie des habitants des régions de montagnes. La Confédération soutient en effet financièrement les cantons pour améliorer le logement dans ces régions. Ainsi, des aides financières seront versées notamment et en particulier pour l'amélioration du logement par l'adduction d'eau et par l'aménagement d'installations sanitaires. ⁵⁹ Il sera tenu compte de la situation financière des personnes occupant le logement, lesquelles ne devront pas dépasser une certaine limite de revenus et de fortune. ⁶⁰ On peut voir ici, dans un texte du début des années 1970, une mention claire de l'engagement public à ce que tout logement, même retiré, dispose d'un accès à l'eau et à l'assainissement.

En matière de construction et d'équipement des terrains (fourniture d'eau, évacuation d'eau usée, énergie), le droit fédéral, pour l'encouragement de la construction de logements à prix réduit, prévoit l'allocation de prêts et peut également se porter caution. ⁶¹ Les prêts sont accordés à des conditions (amortissement et intérêts) plus avantageuses que celles du marché. ⁶² Les bénéficiaires de l'aide s'entendent principalement des communes, lesquels sont, en général, en charge de l'équipement des terrains.

Ces différents modes de financement des infrastructures nécessaires à l'assainissement sont à peu près identiques sur l'ensemble du territoire helvétique. Ce sont, avant tout, les tarifs qui pourront présenter le plus de différences. Ceux-ci varieront d'une part en fonction des contingences géographiques cantonales ou communales et, d'autre part en fonction de l'état des amortissements et des intérêts des infrastructures existantes ou du niveau des recettes déjà perçues par le canton ou la commune. ⁶³ Le prix de l'assainissement sera également fonction, pour une part, de l'évolution de la consommation de l'eau.

V. EXPLOITATION DES SYSTÈMES D'ASSAINISSEMENT

En vertu du droit fédéral, les cantons veillent à l'exploitation des réseaux d'égouts publics et des stations d'épuration. ⁶⁴ Compétence des cantons, des exigences importantes découlent néanmoins du droit fédéral, notamment relatives au contrôle des installations, à l'évacuation des eaux ou à l'élimination des boues d'épuration, ⁶⁵ dans un souci de protection des ressources en eau et de l'environnement.

Au niveau cantonal, on observe que la gestion des stations d'épuration (STEP) est, dans de nombreux cas, déléguée aux communes, celles-ci pouvant effectuer cette tâche elles-mêmes ou la confier à des acteurs privés. Sur les 900 STEP que compte le pays, quelques unes seulement sont détenues par des acteurs privés. Il s'agit alors soit d'un certain nombre de très petites installations privées individuelles ou collectives, soit de quelques grandes stations

⁵⁶ *Id.*, art. 33 al. 2.

⁵⁷ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1), art. 101 *cum* arts. 86 et 87.

⁵⁸ Règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux (812), Ville de Bulle, Répertoire des règlements communaux, art. 28ss.

⁵⁹ Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (RS 844), art. 3 al.1 let. b.

⁶⁰ Ordonnance concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagnes (RS 844.1), art. 10ss.

⁶¹ Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LACP) (RS 843), art. 12ss.

⁶² *Id.*, art. 18.

⁶³ Explication relatives à la comparaison des tarifs pratiquée par le Surveillant des prix, Confédération suisse, Département fédéral de l'économie, Surveillance des prix (2008).

⁶⁴ Art. 10 LEaux (note 19 ci-dessus).

⁶⁵ *Id.*, art. 16.

gérées par de grandes entreprises industrielles. La présence d'entreprises privées dans la gestion des STEP s'explique en vertu de l'activité industrielle lourde (industrie chimique notamment) exercée par celles-ci et par leur nécessité de s'équiper de leurs propres moyens de traitement de leurs eaux usées. Ainsi, sur la plus grande partie du territoire, la gestion des STEP est effectuée par communes ou par associations de communes, et selon les différents plans régionaux et généraux d'évacuation des eaux (PREE et PGEE) établis. Ces plans, qui s'articulent autour de bassins versants hydrographiques, déterminent l'emplacement et le type de stations d'épuration souhaitables.

La gestion du réseau d'égout, principalement partie du domaine public, incombe en général aux services publics. Les canalisations privées en provenance des biens-fonds devant, sauf exceptions particulières, être raccordées au réseau public.

Dans le canton de Genève, l'évacuation et le traitement des eaux usées, de même que la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ainsi que certains aspects relatifs aux télécommunications, dépendent des Services industriels de Genève (SIG), établissement de droit public.⁶⁶ Cet établissement est placé sous surveillance du pouvoir exécutif cantonal⁶⁷ et dépend, sur de nombreux points, du pouvoir d'approbation de celui-ci, ainsi que du pouvoir législatif.⁶⁸ La gestion du service d'assainissement et surtout l'approvisionnement en eau sont ici considérés comme une mission de service public. On peut noter à ce propos que les SIG font partie des six entités publiques européennes à fonder « Aqua Publica Europea », association européenne pour la gestion publique de l'eau, laquelle oeuvre afin de promouvoir et défendre l'accès à l'eau pour tous, ressource considérée dans la Charte fondatrice de l'association comme un droit fondamental, un bien commun et un bien public.

VI. SURVEILLANCE ET SANCTIONS

Toutes les injonctions légales que l'on a pu énoncer, tant dans le droit de la construction que dans le droit de la protection des eaux, se rapportant au droit à l'assainissement, doivent être respectées et leur violation entraîne des sanctions pénales ou administratives, généralement prévues par ces différentes législations et plus généralement par le droit pénal et administratif.

C'est dans le domaine de la protection des eaux que l'on trouve le plus de normes, relatives à l'assainissement, fournissant un cadre juridique afin d'assurer le respect de la loi. L'édiction de ces normes est de la compétence des cantons. Le droit fédéral exige cependant, en amont, que soit créé un service de protection des eaux, de même qu'une police de protection des eaux et un service d'intervention en cas d'accident.⁶⁹

Dans le canton de Genève, les tâches relevant de la police de protection des eaux sont effectuées par le Département du territoire lequel veille à l'observation de la législation sur la protection des eaux et constate les infractions.⁷⁰ Tous les agents de la force publique sont également habilités à constater les infractions et à veiller à l'observation de la loi. Un mécanisme classique de sanctions par amendes est prévu, sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes ou délits.⁷¹ Plus largement, le département compétent peut prendre toutes mesures administratives afin que soit respectée la législation sur les eaux, telles notamment en ordonnant l'exécution de travaux, la suspension de travaux ou un mode particulier d'utilisation d'une installation ou d'une chose.⁷² Des travaux peuvent également être effectués d'office, frais à la charge des intéressés.⁷³ Les amendes, émoluments et autres participations financières des particuliers restent naturellement soumises au droit fédéral sur la poursuite pour dettes et la faillite, avec for exclusif dans le canton de Genève. On peut également noter la possibilité, pour l'autorité compétente, de recourir

66 La Constitution du canton de Genève consacre un monopole public au profit des SIG, pour ce qui est de l'approvisionnement et de la distribution de l'eau, mais aussi notamment de l'évacuation et du traitement des eaux polluées (cf. art. 158 ss). A noter que jusqu'en 1988, une partie de l'approvisionnement en eau était assuré par une société entièrement privée. M. Ruetschi, Déprivatisation de l'eau – L'expérience du canton de Genève (IELRC Briefing Paper, 2008-03), disponible à : <http://www.ielrc.org/content/f0803.pdf>.

67 Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (L 235), art. 1 al. 9.

68 *Id.*, arts. 37 et 38. Seront ainsi soumis, à ces deux pouvoirs, pour approbation, notamment le montant de la taxe annuelle d'épuration et aussi, plus généralement, les questions financières, les rapports et les budgets.

69 Art. 49 LEaux (note 19 ci-dessus).

70 Art. 121A LEaux-GE (note 36 ci-dessus).

71 *Id.*, art. 122ss.

72 *Id.*, art. 115.

73 *Id.*, art. 119 *cum* art. 124.

au mécanisme de l'hypothèque légale⁷⁴ au sens de l'art. 836 du Code civil suisse, laquelle permet que soit grevé un immeuble pour sûreté d'une créance dérivant du droit public.

VII. CONCLUSION

On le voit, le droit à l'assainissement en Suisse s'opère par le biais de deux volets principaux : d'une part, par le droit de la construction et du logement, d'autre part, par la législation de protection des eaux, assurant ainsi l'accès à des installations sanitaires pour tous, de même que la prise en charge des eaux usées et leur traitement. La structure fédérale du pays influe assez peu sur le droit à l'assainissement puisque l'on peut constater un niveau quasiment égal de mise en oeuvre de ce droit, les différences tenant avant tout à des contraintes géographiques.

Les difficultés qui se présentent aujourd'hui en Suisse en lien avec l'assainissement, ont trait principalement aux coûts d'entretien des infrastructures existantes et au respect des normes de protection des eaux contre les pollutions. Ainsi, bien que le taux de renouvellement des conduits soit très élevé, ce renouvellement risque de constituer, à terme, une charge financière très importante pour les collectivités selon l'ancienneté de leur réseau. De plus, quoique le système de traitement des eaux soit de bonne qualité, on constate que les stations d'épuration les plus modernes du pays doivent sans cesse s'adapter face aux nouvelles pollutions des eaux, notamment par les micropolluants⁷⁵, et que ces adaptations appellent elles-aussi des investissements financiers importants. Ces aspects constituent les enjeux actuels à prendre en compte afin que soit respectés les différents objectifs de durabilité environnementale proclamés et qu'une mise en oeuvre globale du droit à l'assainissement en Suisse soit assurée pour le futur.

⁷⁴ *Id.*, art. 129.

⁷⁵ Les micropolluants font l'objet de différents projets de recherche par la Confédération en vue de protéger tant l'environnement que la santé humaine. Voir notamment le 'Projet Strategie MicroPoll' sur la réduction des apports dans les eaux de micropolluants provenant de l'évacuation des eaux urbaines ou encore le 'Programme national de recherche Perturbateurs endocriniens' (PNR 50) qui vise à examiner la présence de substances chimiques agissant comme des hormones dans les eaux et leurs effets sur l'être humain et l'environnement (Office fédéral de l'environnement), disponible à <http://www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/03716/index.html?lang=fr>.

www.ielrc.org