

Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
un projet de loi sur la police des eaux.

(Du 6 mars 1876.)

Monsieur le Président et Messieurs,

En exécution de l'article 24 de la Constitution fédérale, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi relatif à la haute surveillance de la Confédération sur la police des endiguements et à sa coopération aux corrections et endiguements.

Cet article constitutionnel est ainsi conçu :

« La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

« Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes. »

Le projet de loi dont il s'agit n'a donc trait qu'à la partie de cet article relative aux endiguements ; en vous le présentant, nous nous permettons d'attirer votre attention sur les points principaux qui suivent :

- a. la désignation des cours d'eau et de leurs régions qui doivent être l'objet de la haute surveillance de la Confédération ;

- b. l'exercice de la police des eaux par les Cantons, lequel découle du droit de haute surveillance attribué à la Confédération ;
- c. l'exercice de la haute surveillance de la Confédération ;
- d. le concours de la Confédération aux corrections et endiguements.

Quant au premier de ces points, nous croyons ne pas devoir admettre qu'au moyen de l'expression « régions élevées » on ait voulu restreindre la haute surveillance de la Confédération à une certaine zone de montagnes les plus hautes. Contre une telle interprétation s'élève en premier lieu la circonstance qu'une grande partie des endiguements seraient soustraits à cette surveillance, attendu que ces ouvrages construits pour empêcher les érosions sont exécutés de préférence dans les moraines et dans les anciens éboulis, c'est-à-dire dans les régions moyennes.

En outre, on doit considérer que le même article constitutionnel ordonne à la Confédération non seulement de prêter son concours aux travaux d'endiguement, mais aussi à la correction des torrents ; on ne peut donc déduire de cette connexité autre chose que la réglementation des eaux dans les vallées et en particulier dans les cours inférieurs de ces eaux. L'expression « torrents » ne contredit pas cette manière de voir, attendu qu'elle s'applique à nos rivières, en tant que celles-ci charrient des galets en quantité assez grande pour que l'on soit obligé de déterminer au moyen de limites artificielles le mouvement de ces galets, afin de préserver les rives de la furie des eaux ; et l'on sait qu'il existe des travaux de défense jusqu'aux lacs où se déversent les galets.

On ne peut admettre qu'on ait voulu séparer la haute surveillance de la Confédération et l'obligation pour elle d'accorder des subsides, ces deux choses concourant au même but, à savoir l'amélioration des conditions qui sont une source de dangers et de préjudices résultant des eaux des hautes régions. Nous croyons donc que la haute surveillance sur la police des eaux se développe avec ces conditions elles-mêmes, et que l'on peut considérer comme signes distinctifs des eaux soumises à cette surveillance : dans les régions de montagne, les mouvements de terrain occasionnés par l'effet de ces eaux ; dans le cours inférieur, l'accumulation des galets et les conséquences qui en résultent.

Il va de soi que la haute surveillance de la Confédération s'étend également à tous les ouvrages subventionnés par elle.

Telle est notre manière d'interpréter l'expression « régions élevées » et de comprendre l'étendue de la haute surveillance qui incombe à la Confédération. Toutefois, il nous a paru convenable de ne pas définir l'expression elle-même, mais de laisser au Conseil fédéral le soin de délimiter, d'accord avec les Cantons intéressés, l'étendue du territoire soumis à cette surveillance, sous réserve de décision par la haute Assemblée fédérale dans les cas où un tel accord ne pourrait pas intervenir entre le Conseil fédéral et les Cantons.

L'exercice de la police des eaux par les Cantons doit être l'objet de dispositions dans la loi dont il s'agit, attendu que cet exercice est le corrélatif indispensable de la haute surveillance de la Confédération. Dans quelques Cantons, cette question est déjà réglée par la législation, d'où il suit qu'il s'y trouve les institutions et les fonctionnaires nécessaires pour remplir les obligations incombant à l'Etat. Mais dans les Cantons où n'existe pas encore une semblable organisation, il faut en première ligne combler cette lacune, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un côté de confier aux Cantons la surveillance et la direction des travaux d'endiguement, et d'un autre côté de fixer la manière suivant laquelle doivent être supportées les charges résultant de ces endiguements.

Il incombe à l'Etat, et par conséquent tout d'abord aux Cantons, de faire exercer d'une façon régulière la surveillance nécessaire, en vue de connaître l'état des eaux à un moment donné, ainsi que les travaux qui y ont été effectués, et de prendre en temps utile les décisions commandées par les circonstances, tant en ce qui concerne l'ordre de procéder à des travaux indispensables que pour empêcher des établissements pouvant gêner le courant des eaux ou destinés à utiliser ce courant.

En particulier, il appartient également à l'Etat de veiller à ce que les travaux d'endiguement soient exécutés conformément aux plans, et à ce que les travaux incombant à différentes communes et corporations concordent dans leur ensemble. Cette condition est indispensable si l'on veut parvenir successivement à un état de choses normal.

A cet effet, on doit promulguer des prescriptions obligatoires à propos des lignes de direction, de la largeur du lit, etc., applicables à toutes les eaux et à tous les travaux qu'on y exécute; en outre, il faut établir les projets nécessaires pour les corrections proprement dites et les endiguements, et en contrôler la marche exacte.

Vis-à-vis de la Confédération, les Cantons doivent représenter tout ce qui concerne la police des eaux et les subsides que la première accorde aux travaux d'endiguement; en conséquence, le Conseil fédéral et ses délégués ne peuvent être en relation dans cette affaire qu'avec les autorités cantonales ou les délégués de celles-ci. Il est nécessaire que les délégués de la Confédération, pour pouvoir recueillir les renseignements utiles et donner des directions et des ordres, soient accompagnés lors de leurs inspections par des délégués cantonaux que les autorités cantonales compétentes doivent désigner à cet effet.

Le soin de fixer le mode de répartition dans les Cantons des charges résultant des travaux d'endiguement peut être laissé à leur appréciation; toutefois, on est obligé de régler cette matière au moyen de dispositions législatives quelconques. Or, comme dans la règle plusieurs personnages doivent agir de concert en vue de satisfaire à un besoin de protection commune, il résulte de ce fait la nécessité de poser des principes pour la formation de sociétés.

Pour que l'exercice de la police de eaux produise tous ses effets et que la responsabilité des autorités cantonales vis-à-vis de la Confédération soit mise à couvert, ces autorités doivent posséder assez de compétence pour pouvoir user de contrainte à l'égard de ceux qui ne remplissent pas leurs obligations et, en cas de nécessité, pour faire exécuter, aux frais de ces derniers, les travaux qui leur incombent.

Il va de soi que les Cantons, en raison de leurs propriétés ainsi protégées ou d'obligations contractées d'une autre manière, doivent prendre leur part des frais résultant d'endigements. Une autre question est celle de savoir si ces Cantons peuvent être obligés à remplir leurs engagements par des considérations touchant soit l'économie nationale soit l'utilité publique.

A de telles entreprises se rattache certainement un intérêt d'économie nationale, puisqu'au moyen de corrections et d'endigements on protège une propriété, qu'on l'augmente en partie ou qu'on la crée; or, ces valeurs paient aussi l'impôt à l'Etat; en conséquence, ces entreprises doivent être soutenues par les Cantons, alors même que le fisc n'en retirerait aucun bénéfice direct.

Si, peut-être, il n'est pas admissible d'exiger des Cantons l'adoption de ce principe, en toute circonstance l'Etat, en revanche, peut d'autant moins se soustraire aux exigences auxquelles il doit satisfaire sur le terrain de l'utilité publique ou lors de danger commun. Il s'agit ici des cas où l'on doit sans retard remédier aux inconvénients et écarter les dangers qui existent dans de plus grandes portions de territoire, ce qui ne saurait être exécuté si

l'Etat ne prête pas sa coopération. Les corrections de rivières, les dessèchements et particulièrement les endiguements de tous genres constituent des cas de ce genre. Par exemple, le but d'une correction de rivière ne sera pas atteint si l'Etat n'y concourt pas lorsque sur les différentes sections d'une telle entreprise les moyens manquent pour la mener à bonne fin et que toute l'entreprise risque d'échouer. Relevons encore la circonstance particulière que ce n'est pas précisément la localité où sont exécutés les plus importants travaux d'endiguement qui y a un intérêt principal, mais bien des contrées éloignées dans une mesure plus ou moins grande. La commune de montagne, sur le territoire de laquelle un torrent provoque des mouvements de terrain, souffre de ce dommage dans une proportion bien plus faible que la commune située dans la vallée, où le torrent amène ses galets, ou que le cours inférieur de la rivière dans laquelle parviennent ces galets. Déjà en vertu de ces considérations, l'exécution d'ouvrages dans de telles conditions ne peut pas être exigée uniquement de la localité où ils sont exécutés, et cela d'autant moins que les moyens sont plus insuffisants et la dimension des travaux plus considérable.

D'autre part, plus sont grands et éloignés l'un de l'autre les intérêts qui souffrent des inconvénients de ce genre, moins ces intérêts peuvent être mis directement à profit pour créer les moyens de remédier au mal; en conséquence, dans beaucoup de cas, et même, comme nous venons de le dire, précisément dans les plus importants, on se trouve en face de deux alternatives: ou bien l'Etat doit intervenir, ou bien on doit renoncer à combattre le mal signalé.

En cet état de choses, nous estimons que c'est une obligation incombant à l'Etat, et qui doit figurer dans la législation cantonale, que de satisfaire aux exigences signalées, en proportion de la gravité des circonstances et dans la mesure du possible, en se plaçant au point de vue du succès et des sacrifices à faire pour l'obtenir.

L'article 2 du projet, dans la tournure générale que nous lui avons donnée, renferme donc quatre choses bien distinctes et cependant connexes:

l'obligation pour les Cantons d'édicter des lois et ordonnances sur la matière;

la définition de la police des eaux et l'indication du domaine qu'elle embrasse;

le principe que par la législation cantonale la répartition des frais de corrections et d'endiguements doit être fixée entre les divers intéressés (Canton, communes, corporations et particuliers);

enfin l'obligation pour les Cantons d'avoir un personnel proposé à la police des eaux.

En ce qui concerne la *haute surveillance de la Confédération*, nous pouvons, après les éclaircissements ci-dessus sur l'exercice de la police des eaux par les Cantons, nous résumer brièvement, attendu que cette surveillance consistera essentiellement dans le contrôle à exercer sur les Cantons.

La première tâche à accomplir est de désigner les eaux qui sont soumises à cette surveillance; des travaux importants ont du reste déjà été faits sur ce point, en partie dans les résultats de l'enquête que nous avons ordonnée sur les eaux des montagnes de la Suisse (1858 à 1863), en partie dans les études auxquelles ont donné lieu les demandes de subventions pour travaux d'endiguement, à prendre sur le million de secours de 1868 et en conformité de l'arrêté fédéral de 1871.

Si, par conséquent, une enquête minutieuse sur toutes les eaux des montagnes n'est plus guère nécessaire dans ce but, d'autre part il faudra procéder à une nouvelle enquête de ce genre, et cela le plus tôt possible, afin de se faire une idée exacte de l'état actuel des choses et de pouvoir prendre les mesures qu'elle démontrera être nécessaires. Ces mesures consisteront en première ligne dans un traitement systématique des eaux, tel qu'il a été esquissé plus haut, traitement de nature à amener peu à peu, dès qu'on aura exécuté les travaux d'endiguement indispensables, une amélioration des circonstances existantes.

Plus tard, on devra aussi renouveler les inspections au fur et à mesure des besoins.

Une branche spéciale de la haute surveillance de la Confédération consiste dans les travaux subventionnés; en effet, cette surveillance doit, sous ce rapport, porter spécialement sur le projet et sur l'exécution, et aussi sur la vérification du devis des frais, ainsi que cela résulte plus explicitement des détails qui seront donnés plus tard au sujet des subventions fédérales à accorder aux corrections et aux endiguements.

Nous avons fait observer plus haut que les autorités cantonales, afin de pouvoir exercer d'une manière efficace la police des eaux, doivent posséder les moyens nécessaires pour procurer, cas échéant, l'accomplissement des obligations qu'elles sont appelées à imposer aux particuliers. Il en est de même de la haute surveillance de la Confédération, et il en résulte que celle-ci a le droit d'intervenir, dans les cas urgents, lorsque les Cantons persistent à ne pas obtempérer à ses instructions, et cela surtout lorsque les travaux sont subventionnés par elle.

En conséquence, il y a lieu de statuer des dispositions spéciales à cet effet.

Afin d'obtenir des indications exactes sur l'état, à un moment donné, de tout ce qui concerne la police des eaux et en particulier des ouvrages subventionnés, il est nécessaire que le Bureau des travaux publics en tiennne un contrôle subdivisé par bassins et par cours d'eau. Outre que ce contrôle devra se baser sur les actes et les plans fournis par les Cantons, il devra être accompagné de dessins présentant des plans d'ensemble et, pour les ouvrages subventionnés, de dessins détaillés, de nature à donner une idée nette de l'état dans lequel les Cantons doivent les entretenir.

Du reste, il rentre dans la tâche que la Confédération s'est imposée dans cette matière, de recueillir toutes les données qui lui fourniront des renseignements sur la nature des cours d'eau, et il s'agit ici de dresser une statistique de ces cours d'eau, attendu que ces renseignements ne peuvent résulter que d'observations se répétant pendant de longues périodes.

Pour remplir le but pratique des travaux hydrauliques, il faut tout particulièrement se baser sur la nature de l'écoulement, sur les eaux basses, moyennes et hautes, sur leur durée, etc. Les observations sur les basses eaux doivent surtout se rapporter aux établissements industriels; celles sur les moyennes eaux et sur les hautes eaux, au traitement des cours d'eau eux-mêmes, attendu qu'elles donnent la forme et la grandeur du profil en travers; de même que les premières sont nécessaires pour qu'on puisse utiliser les moyennes eaux pour enlever les galets, de même les dernières le sont pour qu'on puisse donner l'écoulement suffisant pour les hautes eaux.

On n'ignore pas que, dans ce but, on observe la hauteur des eaux, en différents endroits, au moyen de limnimètres ou d'échelles graduées. Toutefois, afin de pouvoir aussi en déduire des conclusions pour d'autres endroits où la chute est différente, il faut déterminer, en mesurant la vitesse, quelle quantité d'eau correspond aux diverses hauteurs du niveau.

Ensuite d'une entente avec les administrations cantonales intéressées, ces dernières ont fait faire jusqu'ici des observations, en des endroits déterminés, sur le niveau des principales rivières de la Suisse. Ces observations ont ensuite été contrôlées, enregistrées et reproduites en lithographie par notre Bureau hydrométrique central et récemment par le Bureau fédéral des travaux publics.

Il est indubitablement d'une grande importance, comme nous l'avons déjà fait observer, que cette affaire continue à être à l'avenir l'objet des soins de l'administration, et cela d'une manière encore plus complète.

Les travaux publics de la Confédération et l'inspectorat forestier fédéral dépendant du Département de l'Intérieur, il n'est pas douteux que la haute surveillance sur la police des eaux ne lui soit aussi dévolue. Or, comme ce Département n'a actuellement à sa disposition d'autres organes que les deux fonctionnaires de l'inspectorat des travaux publics, savoir l'inspecteur et son adjoint, qui sont déjà fortement occupés par les affaires courantes actuelles, il deviendra nécessaire, pour venir à bout de cette tâche d'une manière convenable, d'adjoindre à ces fonctionnaires le personnel nécessaire. Cette nécessité découle déjà du contrôle efficace à exercer sur les travaux subventionnés, en ce qui concerne les projets, l'exécution et l'établissement des comptes, d'autant plus que ce contrôle exige beaucoup de temps à cause de l'éloignement où se trouvent les travaux les uns des autres, dans des contrées de montagne souvent difficiles à aborder.

Nous arrivons maintenant aux dispositions relatives aux *subventions à la correction et à l'endiguement des eaux par la Confédération*. Il ne nous paraît pas convenable de nous borner à renvoyer pour cela, purement et simplement, à l'arrêté fédéral du 21 juin 1871, attendu d'abord que l'exécution de l'art. 24 de la Constitution fédérale exige que les dispositions nécessaires sur l'entretien de ces ouvrages trouvent leur place dans la présente loi; et en outre parce que, la haute surveillance de la police des eaux étant d'ailleurs dévolue à la Confédération, il se présente, en connexité avec les dispositions législatives y relatives, diverses modifications quant au mode de procéder pour les subventions fédérales. Il faut ajouter à ces faits celui de la séparation de l'inspectorat forestier et les expériences faites depuis 1871.

Si nous estimons, en conséquence, que l'arrêté fédéral précité doit être remplacé, sous ce rapport, par la loi présentée, il paraît en revanche convenable de le laisser subsister provisoirement, en ce qui concerne les subsides à allouer sur le million prélevé sur les dons de 1868, et le fonds d'endiguement fondé en même temps. Une décision serait prise à ce sujet après l'expiration du délai accordé aux Cantons intéressés pour retirer leur part audit million, soit après la fin de 1877.

Le premier acte de la procédure en matière de subsides de ce genre est constitué par la présentation de la demande de subside par le Gouvernement cantonal au Conseil fédéral. Cette demande doit être accompagnée de renseignements et de pièces donnant, sur les circonstances locales, les inconvénients existants et les moyens

que l'on compte employer pour y remédier, les indications nécessaires pour juger s'il s'agit réellement d'une œuvre qui puisse, d'après les dispositions en vigueur, prétendre à une subvention de la Confédération.

Il n'est pas nécessaire, dans ce but, de présenter un projet complet, attendu que la décision du Conseil fédéral au sujet de ces demandes doit être précédée d'un examen des lieux et d'un préavis de l'inspectorat fédéral, basé sur cet examen. Aussi paraît-il d'autant plus convenable de ne pas exiger un projet complet à ce moment-là, que les frais qu'il occasionnerait seraient perdus non seulement dans le cas où la demande de subvention serait écartée, mais encore, du moins en partie, dans celui où l'on jugerait à propos d'exiger des modifications au projet.

Si donc un avant-projet et un devis approximatif des frais paraissent suffisants, il sera nécessaire, d'autre part, une fois que le subside aura été accordé, d'élaborer pour l'exécution un projet complet avec devis et de le faire approuver. Mais ce projet n'a pas besoin d'être fait du même coup pour l'entreprise tout entière; il est au contraire à désirer que les projets d'exécution ne soient faits que pour les sections destinées à être exécutées en première ligne, afin qu'ils puissent être appropriés à l'état momentané des sections, qui est dans la règle soumis à des modifications continues.

Il faut encore observer, eu égard au budget d'où l'on doit tirer les sommes nécessaires pour payer les subventions fédérales, que l'on peut exiger des Cantons qu'ils annoncent l'année précédente les travaux qu'ils se proposent d'exécuter dans une campagne, que ces travaux concernent des projets déjà approuvés d'une manière générale ou des projets complètement nouveaux. On doit pour cela fixer un délai qui leur permette de procéder d'une manière convenable à l'élaboration des mémoires et aux enquêtes nécessaires à faire sur les lieux. L'arrêté fédéral de 1871 fixait pour cela la fin de mai; dans le projet qui vous est présenté, nous avons admis la fin de juin.

Ce qui paraît le plus pratique, c'est que les projets et devis élaborés définitivement ne soient joints qu'à ces propositions faites chaque année, et précisément pour les sections auxquelles ils se rapportent.

Quant aux conditions que doit remplir une entreprise pour pouvoir prétendre à un subside fédéral, elles résultent de ce qui a été dit plus haut au sujet du but poursuivi par la Confédération au moyen de ces subventions et de la haute surveillance sur la police des eaux. Ce but n'est pas tant de subventionner des travaux

de défense, que d'obvier dans leurs causes aux inconvénients et aux dangers existants ou du moins de les atténuer. Par exemple, un simple ouvrage de défense contre les attaques d'une rivière sur un point quelconque ne peut être l'objet d'une subvention fédérale s'il n'est pas accompagné d'une correction dans la direction qui est la cause de ces attaques, non plus que quantité de travaux sur différents points de la même rivière ou d'une section de cette rivière nettement délimitée par la nature, si ces travaux ne sont pas exécutés d'après un plan régulier, sous tous les rapports ayant trait à un régime logique. L'existence d'un plan de ce genre, liant toutes les personnes intéressées à la section respective, en ce qui concerne la direction, la forme et la grandeur du profil en travers, etc., constitue donc la première condition de la subvention à accorder à certains ouvrages sur des sections de rivières.

D'autre part, des travaux exécutés aux torrents et qui ont pour but de retenir les galets, sans présenter un effet soutenu, ne peuvent guère prétendre à la subvention de la Confédération. Il n'est pas nécessaire non plus de dire que les corrections de torrents qui sont exécutées dans l'idée de conduire les galets jusque dans les rivières, ont des effets fâcheux sur ces dernières. Bien que ce ne soit pas un motif pour exclure des subventions fédérales la correction de ces affluents, ces subventions justifient l'exigence que l'on y joigne des travaux d'endiguement dans le but de diminuer les galets, travaux qui soient d'une efficacité continue, comme par exemple ceux qui sont destinés à empêcher l'érosion et les mouvements de terrain qui en sont le résultat.

Tels sont les points de vue qui domineront lorsqu'il s'agira de prononcer sur des demandes de subvention; d'une manière générale, on exigera que les travaux à subventionner par la Confédération constituent des remèdes efficaces contre les inconvénients et dangers existants.

Quant aux conditions plus spéciales relatives à la convenance pratique du système à employer et des constructions prises en particulier, elles seront plutôt examinées à l'occasion de l'approbation du projet d'exécution.

Il nous a paru inutile d'entrer dans le détail de la manière dont le contrôle fédéral s'exercera; la surveillance de l'exécution et de l'entretien des travaux, l'examen détaillé des comptes avant le paiement des subventions, l'obligation pour les Cantons de fournir le double des plans approuvés et de fournir également les observations hydrométriques, tout cela peut être renvoyé à des ordonnances spéciales prévues par l'art. 9.

Par contre, il nous paraît nécessaire de motiver en détail la prescription portant que des subsides fédéraux peuvent être accordés exceptionnellement pour le rétablissement d'ouvrages subventionnés qui auraient été endommagés ou détruits. Nous devons dire ici que le Gouvernement du Canton des Grisons nous a demandé, en 1873, que ce principe fût appliqué aux endiguements de la Nolla et du Glenner. Cette demande a été renouvelée le 22 janvier 1874 en mains de l'Assemblée fédérale. Elle a été vivement appuyée par le Gouvernement du Canton de St-Gall, qui, dans son mémoire du 27 février 1874, insiste sur la grande importance de ces endiguements pour le cours inférieur du Rhin. Comme nous ne pouvions, en regard de l'arrêté fédéral du 21 juillet 1871, accéder de notre propre autorité à cette demande, et que d'autre part il ne nous paraissait pas convenable, dans un moment où l'on pouvait prévoir avec certitude l'adoption d'une loi sur la matière, à la suite de l'acceptation de la Constitution fédérale révisée, de proposer à l'Assemblée fédérale, pour un cas spécial, d'établir un nouveau principe, nous avons ajourné jusqu'à maintenant la solution de cet objet.

Le Gouvernement du Canton des Grisons motive sa demande, d'une part, sur l'importance extraordinaire de l'œuvre de correction dont il s'agit et qui exercera son influence au delà des limites du Canton, d'autre part, sur ses dimensions, qui sont hors de toute proportion avec les ressources financières des communes sur le territoire desquelles elle doit s'accomplir. En conséquence, comme le Canton aurait à supporter, vis-à-vis de la Confédération, presque toute la charge de l'exécution et de l'entretien, il ne pourrait s'y résoudre que dans le cas où la Confédération y participerait aussi dans une mesure plus large et dans le sens indiqué; à défaut de quoi il se verrait obligé de renoncer à cette entreprise.

Les circonstances que nous venons de rappeler sont d'autant mieux connues que la masse énorme des galets que ces torrents amènent dans le Rhin rend très-difficile la correction de ce fleuve. Il est donc absolument urgent, aussi pour le cours inférieur, de prendre toutes les mesures possibles pour diminuer la quantité de ces galets, aussi longtemps que l'on est encore indécis sur la question de savoir si le redressement du cours inférieur par le moyen d'un tracé plus direct peut être considéré comme réalisable. En outre, il faut aussi prendre en considération, dans les travaux d'endiguement dont il s'agit, les refoulements extraordinaires du fleuve, tels qu'on les observe notamment au confluent de la Nolla, et qui peuvent momentanément porter l'eau à un niveau d'une hauteur incalculable.

La disposition en question du projet de loi s'appliquerait donc, d'une manière générale, aux ouvrages présentant un intérêt extraordinaire pour une partie importante du cours d'une rivière et dont les frais ne pourraient être supportés que dans une faible proportion par la localité même où ils doivent être exécutés, soit parce qu'elle n'a qu'une part minime à l'intérêt général, soit parce qu'elle ne possède pas de ressources suffisantes.

Nous nous trouvons ainsi de nouveau devant la question, déjà agitée, de l'intervention de l'Etat en faveur de l'intérêt public. Si nous nous sommes exprimés, sur ce point, dans ce sens que cet intérêt doit être considéré dans une certaine mesure comme une obligation des Cantons, nous n'estimons cependant pas que cette obligation puisse être étendue à des travaux aussi considérables et à des circonstances aussi exceptionnelles que ceux dont il est question ici.

Ce sont précisément là des entreprises dont la réussite dépend de l'entente des intéressés et des décisions des autorités de l'Etat; la participation de ces dernières est d'autant plus nécessaire que celle des intéressés est plus difficile à obtenir d'une manière directe. Dans les cas extrêmes, on se trouvera, comme nous l'avons déjà indiqué, dans l'alternative d'imposer à l'Etat des charges exceptionnelles ou de renoncer à l'exécution de ces travaux. Or, ces charges exceptionnelles ne pèseraient pas seulement, dans le cas actuel, sur les Cantons intéressés, mais encore sur la Confédération.

Comme nous ne voyons pas d'autre moyen que l'entente avec les Cantons pour arriver à l'exécution des travaux les plus importants et pour l'amélioration rationnelle des circonstances hydrauliques; comme, d'autre part, il peut devenir nécessaire, dans ce but, de dépasser la règle générale fixée pour les subventions, nous avons jugé à propos de tenir compte de cette circonstance, de la manière prévue en l'art. 6 du projet.

Nous arrivons maintenant à ce qui concerne les subventions. L'arrêté fédéral de 1871 statue que, toutes les fois qu'il s'agit de travaux d'un intérêt essentiellement local, le subside de la Confédération ne doit pas, dans la règle, excéder un tiers des frais effectifs, mais que le Conseil fédéral pourra accorder une subvention plus considérable à des travaux d'un intérêt plus général, dont les effets doivent s'étendre à des bassins entiers ou à des parties notables du territoire.

En conformité de ces principes, les subventions fédérales accordées en vertu de cet arrêté, et par conséquent abstraction faite de celles provenant du million de secours, ont varié de 30 à 55 % des frais; toutefois, la grande majorité des cas oscillent entre 30

et 40 %. La cause et la justification en sont dans le fait que les travaux qui présentent une utilité directe et évidente, comme c'est le cas pour un grand nombre de corrections de torrents et de rivières, de canaux de dessèchement et de travaux d'endiguement servant à protéger immédiatement les localités intéressées, sont facilement exécutés à peu de frais, tandis que c'est le contraire dans les cas où il ne s'agit pas de remédier au mal dans son apparition prochaine et immédiate, mais bien dans son origine éloignée. Afin donc d'arriver à un résultat favorable sous ce dernier rapport, qui est précisément le plus important, il est nécessaire de maintenir, aussi pour l'avenir, le principe susmentionné.

Le même arrêté renferme un principe que nous avons cru devoir conserver, c'est que, dans le cas où les dépenses dépassent le devis, celui-ci sert de base pour le règlement du subside. On peut alléguer diverses raisons contre ce principe; mais, tout bien considéré, il nous paraît qu'une telle disposition engagera les Cantons aussi bien que la Confédération à mettre les plus grands soins dans l'établissement et l'examen des devis et sera une sauvegarde pour les finances fédérales.

Quant aux dispositions statuant que les subsides fédéraux sont, dans la règle, payés à la fin de chaque campagne et que ces paiements sont effectués sur les crédits alloués dans le budget fédéral et sont limités par ces crédits, elles n'ont besoin d'aucune explication. Sous ce dernier rapport, nous devons seulement ajouter que les demandes de subventions pour des travaux de nature analogue du reste, mais trop considérables pour être soumis au mode de procéder prévu dans le projet présenté, doivent être considérées comme rentrant sous les dispositions de l'art. 23 de la Constitution fédérale et par conséquent comme devant être soumises à l'Assemblée fédérale.

En mentionnant encore l'autorisation, qui se justifie d'elle-même, d'appliquer la loi fédérale sur les expropriations, et après avoir passé en revue tous les points de la présente loi, nous ferons observer en terminant, afin d'éviter tout malentendu, qu'il ne s'agit pas de rattraper d'un seul coup tout ce qu'on a omis de faire jusqu'ici en fait de travaux hydrauliques dans les régions de montagne, ni d'exiger, partout où existe un besoin d'amélioration, l'exécution immédiate des corrections et endiguements nécessaires pour obtenir cette amélioration.

Ce dont il s'agit avant tout, vu le besoin urgent, c'est d'introduire un système permanent et rigoureusement logique dans cette

importante question, qui a été livrée jusqu'à présent au laisser-aller. Mais, pour arriver à ce but, il est indispensable que l'Etat, c'est-à-dire la Confédération et les Cantons, s'en occupe non seulement lorsqu'il y a des motifs particuliers, par exemple ensuite de catastrophes, de pétitions ou de réclamations, mais encore d'une manière continue et régulière, pour obliger ceux à qui incombe cette tâche de remplir leurs obligations en temps voulu et suivant le but proposé, de même que pour provoquer des améliorations en soulevant les questions y relatives, et au moyen de directions et de subsides.

Il est permis de croire, qu'en suivant cette voie, qui est en connexion avec l'économie forestière, un terme sera mis à l'empirement actuel des conditions se rattachant aux eaux de montagnes, et qu'on parviendra ainsi peu à peu à améliorer la situation.

Sans doute, la lutte qui résulte de l'action des eaux et de la conquête du terrain sur ces eaux subsistera toujours, attendu que les érosions dans les montagnes, le brusque écoulement des galets dans les vallées, le charriage de ceux-ci dans le cours inférieur des eaux et les diverses conséquences de ces effets naturels ne pourront jamais être entièrement supprimés. Mais en opposant à ces effets naturels, d'une façon rationnelle, les mesures qui sont propres à les modérer et à les régler, la possibilité surgira d'amoindrir dans une certaine mesure les difficultés et les dangers inhérents à ces derniers, de manière à satisfaire au besoin si important d'améliorer la position des habitants des contrées intéressées.

En nous basant sur les considérations qui viennent d'être exposées, nous avons l'honneur de recommander à votre sanction le projet d'arrêté ci-après, et nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 6 mars 1876.

Au nom du Conseil fédéral suisse,
Le Président de la Confédération :
 WELTI.

Le Chancelier de la Confédération :
 SCHIESS.

Projet.

Loi fédérale

sur

la police des eaux dans les régions élevées.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution de l'art. 24 de la Constitution fédérale ;
vu le message du Conseil fédéral du 6 mars 1876,

arrête :

Art. 1^{er}. La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des eaux dans les régions élevées.

Le Conseil fédéral détermine, avec les Cantons intéressés, l'étendue du territoire soumis à cette surveillance. En cas de désaccord, l'Assemblée fédérale décide.

Art. 2. Les Cantons édictent les lois et règlements nécessaires sur la police des eaux dans les régions élevées, et les soumettent à l'approbation du Conseil fédéral.

Cette police comprend d'une manière générale l'exécution et l'entretien des travaux de défense reconnus nécessaires dans l'intérêt public, tels que corrections, endiguements, barrages et toutes autres mesures propres à empêcher les érosions de terrain, ainsi qu'à régulariser l'écoulement des eaux et le charriage des matériaux qu'elles entraînent.

Les lois et ordonnances des Cantons doivent en particulier déterminer :

- a. les principes d'après lesquels les frais qu'occasionnent ces travaux doivent être supportés par les divers intéressés;
- b. les organes par lesquels s'exerce la police des eaux.

Art. 3. Le Conseil fédéral exerce un contrôle permanent sur l'exécution des lois et ordonnances cantonales.

Il a le droit de s'opposer à l'exécution de travaux conçus ou dirigés d'une manière irrationnelle ou dont les conséquences seraient fâcheuses pour d'autres parties du territoire intéressé.

Dans le cas où un Canton ne satisfait pas suffisamment à ses obligations quant à la police des eaux, le Conseil fédéral l'invite à les remplir en lui donnant les directions convenables; si celles-ci ne sont pas suivies, il peut être procédé à l'exécution des mesures nécessaires aux frais de ce Canton.

Art. 4. La Confédération concourt par des subventions à la correction et à l'endiguement des eaux dévastatrices, conformément aux dispositions de l'art. 5 ci-après.

L'entretien de ces travaux est à la charge des Cantons.

Exceptionnellement, des subsides fédéraux peuvent être accordés pour le rétablissement d'ouvrages de défense importants lorsque les frais qui en résultent sont hors de proportion avec l'intérêt ou les ressources du Canton auquel cette obligation incomberait.

Art. 5. Peuvent être admis à recevoir une subvention les travaux reconnus d'intérêt général et qui sont de nature à assurer une amélioration notable de l'état de choses existant.

La demande de subvention doit être présentée à l'avance au Conseil fédéral, accompagnée d'indications générales suffisantes sur la nature, l'importance et le coût des travaux à exécuter.

Les subventions sont réglées par subsides annuels portés au budget de la Confédération. Dans la règle, elles ne dépassent pas un tiers des frais effectifs, y compris l'établissement des plans d'exécution et la direction spéciale des travaux.

L'Assemblée fédérale statue par voie d'arrêté spécial sur toute demande excédant fr. 50,000 pour une seule et même entreprise.

Art. 6. Les plans d'exécution, avec devis pour chaque campagne, doivent être soumis, avant le 30 juin de chaque année, au Conseil fédéral, en vue du budget de l'exercice suivant.

Les comptes sont transmis à la fin de la campagne au Conseil fédéral pour examen et approbation.

Si les dépenses réelles dépassent le devis, celui-ci sert de base pour le règlement du subside.

Art. 7. La législation fédérale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable:

- a. pour les travaux subventionnés par la Confédération;
- b. pour les autres travaux de correction ou d'endiguement lorsque le Canton sur le territoire duquel ils ont lieu ne possède pas de dispositions législatives sur l'expropriation applicables à l'espèce.

Art. 8. Dans un délai de deux ans à dater de la promulgation de la présente loi, les Cantons doivent sou-

mettre au Conseil fédéral les lois et ordonnances qu'ils ont l'obligation d'édicter à teneur de l'art. 2.

Art. 9. L'exercice du contrôle prévu par la présente loi rentre dans le champ d'activité du Département fédéral de l'Intérieur, auquel est adjoint un personnel suffisant.

Le Conseil fédéral édictera, pour l'exercice de ce contrôle, les ordonnances d'exécution jugées nécessaires.

Art. 10. La présente loi abroge les dispositions de l'arrêté fédéral du 21 juillet 1871 concernant les subventions pour corrections et endiguements de torrents.

Les dispositions de ce même arrêté relatives à l'emploi du million prélevé sur les dons en faveur des inondés de 1868, demeurent provisoirement en vigueur, sous réserve de mesures ultérieures à prendre à l'expiration du délai fixé par l'art. 2 de cet arrêté, soit à la fin de 1877.

Art. 11. Le Conseil fédéral est chargé de la publication de la présente loi, conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, et de fixer le moment où elle entrera en vigueur.

Message

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
le rapport d'experts relatif à la fabrique de dynamite
sur les îles des Lapins, au Lac Majeur.**

(Du 10 mars 1876.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Les communes tessinoises de Brissago, Ronco, Ascona, Losone, Solduno et Locarno en ayant appelé à l'Assemblée fédérale d'un arrêté rendu par le Conseil fédéral, le 11 août dernier, au sujet de la fabrique de dynamite établie par MM. Chavannes, Brechon & C^{ie} sur les îles des Lapins du Lac Majeur, les Conseils de la Confédération nous ont, par décision des 23/24 décembre dernier, chargés de faire examiner par une nouvelle Commission d'experts la question de savoir si la fabrication de la dynamite peut être autorisée sur les dites îles.

L'exécution de ce mandat a été confié à notre Département des Chemins de fer et du Commerce, qui a composé la Commission de :

- MM. le colonel Siegfried, chef du Bureau fédéral d'état-major, à Berne ;
- le colonel Pestalozzi, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale, à Zurich ;
- le professeur D^r Schwarzenbach, à Berne ;
- le colonel Dumur, à Berne ;
- Traulz, directeur général des fabriques de dynamite Nobel, à Vienne.

Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la police des eaux. (Du 6 mars 1876.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1876
Date	
Data	
Seite	535-553
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 052

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.