

Feuille Fédérale

Berne, le 19 mai 1972

124^e année

Volume I

N° 20

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11309

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la modification de la loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées

(Du 3 mai 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet d'arrêté fédéral relatif à la modification de la loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées.

Résumé

La revision proposée de la loi sur la police des eaux porte sur trois points. Il y a lieu tout d'abord d'adapter le titre de la loi à son champ d'application élargi depuis longtemps déjà par l'extension de la base constitutionnelle. La revision a ensuite pour but d'élargir le cadre fixé pour les subventions fédérales aux corrections de cours d'eau; enfin, il est indispensable de relever la limite jusqu'à laquelle le Conseil fédéral est compétent en matière d'attribution des subventions fédérales. Ces trois propositions de modification se justifient par les raisons suivantes:

1. Situation initiale

Bien que presque centenaire, la loi fédérale du 22 juin 1877 concernant la police des eaux dans les régions élevées, a permis d'obtenir d'excellents résultats dans la pratique. Elle est conçue dans un esprit large, se limite à l'essentiel et ses dispositions sont rédigées de façon assez souple pour qu'elles puissent, aujourd'hui encore, être appliquées sans difficulté à tous les cas pouvant se présenter. La loi concernant la police des eaux n'a été complétée que sur un point essentiel en 1953, c'est-à-dire au moment où il est apparu indispensable de donner au Conseil fédéral les attributions lui permettant de prendre les

mesures nécessaires pour éviter les dangers et les dégâts qui peuvent résulter de l'existence même des installations de retenue, d'un entretien insuffisant de celles-ci ou de faits de guerre. En outre, la loi a été révisée à plusieurs reprises, mais uniquement sur le point qui est aujourd'hui l'objet d'un nouvel examen, à savoir la fixation de la limite jusqu'à laquelle le Conseil fédéral a la compétence d'allouer directement des contributions aux corrections de torrents et de cours d'eau. Enfin, en 1952, un arrêté fédéral a complété la loi concernant la police des eaux; il autorise le Conseil fédéral à accorder exceptionnellement, pour la réparation des dommages causés par les intempéries, des subsides complémentaires s'élevant jusqu'à 20 pour cent des dépenses lorsque la subvention maximum prévue par la loi ne permet pas d'assurer le financement des travaux. On a souvent, au cours de ces dernières décennies, eu recours à cet arrêté fédéral qui constitue un complément indispensable de la loi sur la police des eaux.

Les modifications que nous proposons n'ont pas pour but de remanier complètement la loi sur la police des eaux. En effet, d'une part les changements concernent certaines questions particulières telles que la modification du titre de la loi et l'adaptation aux conditions nouvelles de la limite de compétence du Conseil fédéral pour l'octroi des subventions; d'autre part, ils visent à insérer dans la loi concernant la police des eaux, sous une forme quelque peu élargie, l'arrêté précité de 1952, qui concerne les subventions pour les frais de correction de cours d'eau difficiles à financer dans les cas de dommages provoqués par les intempéries.

2. Innovations proposées

1. Le titre de la loi sur la police des eaux: «Loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées» ne correspond plus depuis longtemps au domaine d'application de la loi. La restriction «dans les régions élevées» n'a plus de raison d'être. Elle se réfère à l'ancienne teneur de l'article 24 de la constitution fédérale qui, avant la révision partielle de 1897, était la suivante: «La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.» En 1897, cet article fut modifié par la suppression des termes «dans les régions élevées». On s'était en effet aperçu qu'il ne fallait pas limiter aux régions élevées la haute surveillance de la Confédération sur les forêts. Toutefois, à l'article premier de la loi sur la police des eaux, le domaine d'application était initialement délimité de façon plus large. La haute surveillance de la Confédération s'étend:

- a. Sur tous les torrents dans la zone forestière fédérale;
- b. En dehors de cette zone, sur les cours d'eau désignés soit par le Conseil fédéral d'accord avec les gouvernements cantonaux que cela concerne, soit par l'Assemblée fédérale dans les cas où une entente ne peut être établie.

Pratiquement, les cantons ont ainsi eu dès le début la possibilité de demander à la Confédération un soutien financier pour les corrections de cours d'eau dans toute la Suisse, ce qu'ils ont du reste fait. Par suite de la révision de la constitution de 1897, qui a permis une extension de la zone forestière fédérale à tout le territoire de notre pays, la base constitutionnelle sur laquelle est fondé l'article premier, lettre a, de la loi sur la police des eaux a été élargie. Le titre original et trop restrictif de la loi a cependant été maintenu. La modification de la loi, proposée pour d'autres raisons, fournit maintenant l'occasion de corriger cette inexactitude.

2. Elargissement du cadre des subventions fédérales pour les corrections de cours d'eau.

Lors de la session de printemps 1970, le conseiller national Weber-Schwyz a, dans un postulat, exprimé l'avis que la loi sur la police des eaux ne tient pas assez compte des circonstances actuelles. Selon lui, les énormes dégâts dus aux intempéries qui se produisent chaque année et les mesures d'endiguement qui sont ainsi rendues nécessaires entraînent, pour les intéressés, des charges insupportables. Le conseiller national Weber a demandé au Conseil fédéral de soumettre aux chambres un rapport et des propositions touchant les mesures propres à encourager d'une manière adaptée aux circonstances l'aménagement et l'entretien des endiguements et corrections de cours d'eau.

Lors de l'acceptation du postulat, nous avons exposé que le versement aux cantons de subventions pour l'entretien des corrections de cours d'eau ne pouvait guère être envisagé. Lorsque des corrections de torrents sont mises au bénéfice d'une importante contribution fédérale, la charge des intéressés est fortement allégée. On peut donc d'autant plus attendre d'eux qu'ils supportent seuls les frais d'entretien relativement minimes par rapport au coût des corrections. Des tâches susceptibles d'être exécutées de manière correcte et adéquate par les cantons ne doivent pas être transférées à la Confédération.

En revanche, nous avons envisagé une révision de la loi sur la police des eaux dans le sens de l'insertion dans ladite loi de dispositions de l'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952 concernant les subventions pour les frais de correction de cours d'eau dans les régions ravagées par les intempéries, ainsi que pour des corrections difficiles à financer. L'article 2 de cet arrêté autorise le Conseil fédéral à accorder exceptionnellement, pour la réparation des dommages causés par les intempéries, des subsides complémentaires s'élevant jusqu'à 20 pour cent lorsque les subventions légales maximums ne permettent pas d'assurer le financement des travaux. Deux conditions sont toutefois liées au versement de tels subsides complémentaires: il doit s'agir de réparation de dommages causés par des intempéries et la preuve doit être apportée que les subventions légales maximums destinées à assurer le financement des travaux nécessaires sont insuffisantes. Si le critère des dommages causés par les intempéries est appliqué de façon stricte, c'est-à-dire que seuls des dégâts catastrophiques justifient le versement de contributions complémentaires, la possibilité d'accorder de telles subventions sur une base juridiquement incontestable n'est pas donnée dans

nombre de cas; il existe en effet certaines circonstances particulières où les corrections sont absolument nécessaires et où les subventions légales maximums ne suffisent pas à assurer le financement des travaux, même si les dommages ne sont pas causés par de graves intempéries. Lorsqu'il s'agit de projets relevant de la compétence du Parlement, selon la répartition des attributions en matière financière, la Confédération peut, en vertu de l'article 23 de la constitution fédérale, allouer une subvention plus importante. Un règlement analogue fait défaut pour les cas relevant de la compétence du Conseil fédéral. Une réglementation plus large s'impose donc, ce qui peut être réalisé tout simplement par l'insertion, sous une forme élargie, de l'article 2 encore en vigueur de l'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952, dans l'article 9 de la loi concernant la police des eaux. Quant à l'article premier de cet arrêté fédéral, il est devenu sans objet, les régimes financiers 1939-1958 étant depuis longtemps caducs.

Selon l'article 9, 3^e alinéa, de la loi concernant la police des eaux actuellement en vigueur, les subventions que la Confédération est tenue d'allouer pour les corrections de cours d'eau ne doivent en général pas dépasser 40 pour cent des dépenses réelles. Exceptionnellement, lorsque les ressources des cantons ne suffisent pas et qu'il y a un intérêt public majeur à l'exécution de travaux projetés, ces subsides peuvent s'élever à la moitié du chiffre des dépenses (4^e al.). Nous proposons de rédiger à nouveau le 3^e alinéa précité et d'insérer, en lieu et place du 4^e alinéa, l'article 2 de l'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952 en le formulant de manière plus souple; on poserait ainsi le principe que les subventions fédérales aux corrections de cours d'eau ne doivent en général pas dépasser 50 pour cent des dépenses effectives, mais qu'exceptionnellement, des subventions complémentaires s'élevant jusqu'à 20 pour cent des dépenses peuvent être accordées lorsqu'il s'agit de réparer des dommages causés par les intempéries ou lorsque les subventions légales de 50 pour cent au maximum ne permettent pas d'assurer le financement des travaux nécessaires. Cette disposition s'appliquerait à l'octroi de subventions fédérales par l'Assemblée fédérale, dont la plupart des décisions ne devraient dès lors plus être fondées sur l'article 23 de la constitution, de caractère très général, mais pourraient être prises dans les limites du but visé à l'article 24; cette disposition s'appliquerait naturellement aussi aux subventions accordées par le Conseil fédéral dans les limites de ses attributions.

Nous ne pouvons toutefois pas recommander de reprendre également dans la loi sur la police des eaux l'article 3 de l'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952, qui dispose qu'une subvention fédérale complémentaire n'est allouée que si le canton accorde, outre une subvention ordinaire, un subside extraordinaire s'élevant à 5 pour cent au moins des coûts de construction. Cette disposition ne s'est pas révélée opportune dans la pratique. D'une part, les lois cantonales sur la police des eaux contiennent des réglementations très différentes en matière de subventions et, d'autre part, il est assez inquiétant du point de vue juridique que la Confédération oblige par une loi les cantons à outrepasser leurs dispositions légales en cette matière, donc à agir illégalement.

3. Elévation de la limite jusqu'à laquelle le Conseil fédéral est compétent pour l'octroi de subventions aux corrections de cours d'eau.

L'article 10, 2^e alinéa, de la loi sur la police des eaux prévoit que «L'Assemblée fédérale décide, par un arrêté spécial, sur les subsides qui dépassent, pour un seul et même travail, la somme de 2 millions de francs.»

Jusqu'en 1920, l'Assemblée fédérale était compétente pour allouer toutes les subventions aux corrections de cours d'eau dont le montant dépassait 50 000 francs. Dans son message du 25 mai 1920, le Conseil fédéral fit remarquer que les coûts des ouvrages publics avaient plus que triplé depuis la promulgation de la loi sur la police des eaux, c'est-à-dire depuis 1877, et qu'une adaptation de la limite des compétences était de ce fait justifiée. L'Assemblée fédérale approuva par conséquent, le 8 octobre de la même année, une loi fédérale portant cette limite de 50 000 à 200 000 francs. En 1946 et en 1962, le Conseil fédéral dut à nouveau s'adresser aux chambres fédérales et proposer une nouvelle fois, en vue de simplifier l'application de la loi sur la police des eaux, de relever la limite des subventions qu'il peut accorder de son propre chef. En 1947, cette limite fut portée à 400 000 francs et, en 1963, à 2 millions de francs. Aujourd'hui, les circonstances sont à nouveau telles qu'une adaptation des attributions s'impose.

Il est inutile de commenter plus en détail l'augmentation constante du coût de la construction, ce problème étant déjà suffisamment discuté. Cependant, il convient de remarquer que les travaux ne sont pas seulement rendus plus chers par l'augmentation des frais de construction, mais également par les exigences plus élevées que pose la protection contre les dégâts causés par les hautes eaux à des terres cultivées dont la surface se rétrécit toujours plus; une autre cause importante de cette augmentation des coûts est la constante hausse des prix des terrains.

Depuis 1962, nous avons dû, sous le régime en vigueur, adresser aux chambres fédérales sept messages relatifs aux corrections de cours d'eau. En raison du renchérissement croissant et des autres causes d'augmentation générale des coûts, exposées ci-dessus, tout porte à croire que le Parlement devra, au cours de ces prochaines années, s'occuper toujours plus de projets d'ouvrages de correction d'importance relativement minime. Si la limite jusqu'à laquelle nous avons la compétence d'accorder des subventions aux cantons pour les corrections de cours d'eau était portée de 2 à 5 millions de francs, on pourrait éviter que les chambres fédérales n'aient à traiter de projets dont elles ne devraient plus avoir à s'occuper. Cette mesure s'inscrirait dans le cadre des efforts tendant à décharger le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

Etant donné que les conditions pour l'attribution de subventions fédérales aux corrections de cours d'eau sont fixées dans les dispositions générales de la loi sur la police des eaux et que les chambres fédérales arrêtent chaque année les crédits disponibles pour de tels travaux, il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas nous laisser désormais la compétence d'allouer toutes les

subventions de ce genre. Une revision y relative de la loi sur la police des eaux se justifierait également par le fait qu'une telle réglementation existe dans le domaine des améliorations foncières en vertu de la législation fédérale sur l'encouragement de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, ainsi que de la législation fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts. Nous ne voulons cependant pas proposer une réglementation de ce genre, car il nous paraît opportun que les corrections de cours d'eau continuent d'être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale lorsqu'il s'agit de travaux importants et coûteux, pouvant intéresser un large public.

Si nous vous proposons de porter de 2 à 5 millions de francs la compétence du Conseil fédéral pour l'octroi de subventions fédérales à la correction de cours d'eau par une revision de l'article 10, 2^e alinéa, de la loi sur la police des eaux, c'est que nous estimons que cette délimitation est justifiée par les conditions actuelles et celles qui régneront dans un proche avenir. La nouvelle limite proposée permettrait donc de réduire l'ampleur des travaux du Parlement sans restreindre pour autant en principe la compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'octroi de subventions fédérales pour les corrections de cours d'eau.

3. Répercussions financières

Comme le projet ci-après prévoit d'une part une adaptation de caractère formel du droit aux conditions actuelles et, d'autre part, pour l'essentiel, la reprise de dispositions existantes (AF du 1^{er} février 1952) dans la loi concernant la police des eaux, on ne doit pas s'attendre à d'importantes répercussions financières. En vertu du droit en vigueur, il a déjà été possible, à de nombreuses reprises, d'attribuer pour des corrections de cours d'eau des montants plus élevés que ne le prévoit la loi. La nouvelle réglementation a pour but de clarifier le droit en vigueur, et d'en faciliter l'application.

4. Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet est sans aucun doute établie par l'article 24 de la constitution fédérale, qui confère à la Confédération le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et l'autorise à concourir à la correction et à l'endiguement des torrents.

5. Classement d'un postulat

Nous vous proposons de classer le postulat n° 10509 du conseiller national Weber-Schwyz, Police des eaux en haute montagne, du 30 septembre 1970.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet ci-joint de loi modifiant la loi fédérale qui concerne la police des eaux dans les régions élevées.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 mai 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Celio

Le chancelier de la Confédération,

Huber

20528

(Projet)

Loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 3 mai 1972 ¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 22 juin 1877 ²⁾ concernant la police des eaux dans les régions élevées est modifiée comme il suit:

Titre

Loi fédérale sur la police des eaux

Art. 9, 3^e et 4^e al.

³ Les subventions à fournir par la Confédération ne doivent, en général, pas dépasser 50 pour cent des dépenses réelles.

⁻⁴ Exceptionnellement, des subventions complémentaires s'élevant jusqu'à 20 pour cent des dépenses réelles peuvent être accordées pour des corrections de cours d'eau dont le financement est difficile, en particulier pour la réparation de dommages causés par les intempéries, lorsque les cantons intéressés ne peuvent faire un effort suffisant et qu'il y a un intérêt public notable à ce que les travaux soient exécutés.

Art. 10, 2^e al.

² L'Assemblée fédérale statue par un arrêté spécial sur les subventions qui dépassent, pour un seul et même ouvrage, la somme de 5 millions de francs.

II

L'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952 ³⁾ supprimant la réduction des subventions pour les frais de correction de cours d'eau dans les régions ravagées par les intempéries, ainsi que pour des corrections difficiles à financer est abrogé dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

III

La présente loi est soumise au référendum et entre en vigueur le jour de sa publication dans le *Recueil des lois fédérales*.

¹⁾ FF 1972 I 1161

²⁾ RS 4 971

³⁾ RO 1952 491

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la modification de la loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées (Du 3 mai 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11309
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1972
Date	
Data	
Seite	1161-1168
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 192

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.