

**Message
concernant l'octroi d'une aide fédérale extraordinaire
en vue de réparer des dommages dus aux intempéries
de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin**

du 4 mai 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
Nous vous soumettons en annexe un projet d'arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération à la réparation des dommages causés par les intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin; nous vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 mai 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les intempéries et les catastrophes naturelles de 1993 resteront gravées dans les mémoires. D'après les statistiques, cette année vient en deuxième position . . . , derrière 1987, avec des dommages estimés à près de 900 millions de francs. Les régions les plus touchées se trouvent dans le Haut-Valais – avec des dégâts de l'ordre de 650 millions de francs, notamment pour Brigue, le versant sud du Simplon, la vallée de Saas et celle de la Matter – et au Tessin, sur les rives du lac Majeur et dans plusieurs vallées latérales, où l'ensemble des dégâts se chiffre à quelque 200 millions de francs.

Le présent message relate les événements principaux et décrit l'étendue des dégâts, les mesures prises pour les réparer et les conséquences financières. Les dégâts causés par ces intempéries exigent d'importants travaux de reconstruction, que les cantons du Valais et du Tessin ne peuvent assumer seuls. C'est pourquoi il est indispensable que la Confédération prenne des mesures d'exception.

Il importe en premier lieu d'utiliser pleinement les possibilités légales permettant d'octroyer un maximum de subventions. Exceptionnellement, le présent message propose de fournir une aide unique et immédiate (limitée aux intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin) sous forme de contributions fédérales. Celles-ci serviront en particulier à financer la réparation des dégâts non couverts occasionnés au domaine public ainsi que les travaux de déblaiement et de remise en état.

Message

1 Partie générale

11 Intempéries

111 Événements dans le Haut-Valais

La situation météorologique des 22 et 24 septembre 1993 ressemble beaucoup à celle qui a prévalu lors des intempéries d'août 1987. De l'air maritime chaud et humide en provenance du Sud toucha l'arc alpin, éleva la limite du zéro degré à plus de 3000 m d'altitude et provoqua de telles précipitations dans la région du Simplon que les niveaux cumulés sur trois jours atteignent des records. Heureusement, les principales précipitations sont tombées sur une région relativement limitée, dont le centre se situait au-dessus du Simplon. Brigue, qui se trouvait en bordure de cette zone, a été particulièrement touchée. Si les précipitations étaient tombées plus à l'intérieur du Valais, la crue du Rhône aurait été encore plus forte.

Les premières analyses des enregistrements de débits et la reconstitution des débits maximaux ont établi des valeurs record pour la Saltina, la Viège de Saas et les rivières du sud du col du Simplon. Le débit du Rhône a été similaire au volume constaté en 1987. Il convient de relever que les barrages hydroélectriques ont retenu beaucoup d'eau bien qu'ils fussent très pleins. Ainsi, au moment où le barrage de Mattmark recevait plus de 150 m^3 d'eau par seconde, son débit n'était plus que de $85 \text{ m}^3/\text{s}$; simultanément, on dérivait $35 \text{ m}^3/\text{s}$ de la Viège de Matter dans le lac des Dix. Sans cette rétention, le Rhône aurait vraisemblablement débordé, puisque le franc-bord était faible en plusieurs endroits. Pour des raisons de sécurité, plusieurs centaines de personnes ont été évacuées préventivement de Fully et de Saint-Maurice.

Une fois de plus, les dégâts ont été causés non seulement par les crues, mais aussi par les masses de matériaux charriés. A Brigue, on a dû déblayer environ $250\,000 \text{ m}^3$ de pierres et de sable (ce qui représente environ 70 000 camions), qui encombraient aussi bien le lit de la Saltina que les routes et les places.

Les inondations de Brigue ont causé la mort de deux personnes et ont eu un retentissement mondial. Plusieurs faits rappellent les inondations de Poschiavo de juillet 1987: d'énormes quantités de matériaux charriés par les eaux ont obstrué le passage sous un pont et dévié un torrent de son lit naturel vers la localité. Les flots en furie ont détruit tout ce qui se trouvait sur leur passage. Ici, ils ont dévasté les étages inférieurs des immeubles; là, ils les ont remplis de gravier. La gare, de même que le matériel roulant des trains du Furka-Oberalp et du Brigue-Viège-Zermatt, ont été enlisés sous plusieurs mètres de boue et de pierres. Du fuel s'est échappé de nombreuses citernes pour se mélanger à du sable et à des objets ménagers emportés.

Dans la vallée de Saas, la capacité d'écoulement de la Viège a été dépassée en de nombreux endroits. Les phases d'érosion et d'inondation se sont succédé à brefs intervalles. Les matériaux charriés se sont déposés dans les prés ou les localités, offrant un spectacle de désolation.

A Gondo, les eaux en crue ont coupé la route du Simplon en maints endroits, allant même jusqu'à miner les fondations d'un immeuble locatif. Dans cette région, les dégâts sont dus aux fortes érosions des rives par le courant, érosions qui ont détruit les fondations de plusieurs ouvrages d'art de la route du Simplon (N 9). A Brigue au contraire, les dommages sont imputables au débordement et aux matériaux charriés.

112 Evénements dans le canton du Tessin

Entre le 21 septembre et le 14 octobre, 840 mm de pluie sont tombés sur la station de Locarno-Monti, ce qui a fait monter de 3,70 m le niveau du lac Majeur. Cette hausse, lente et régulière, a largement inondé Locarno et Ascona, ainsi que les autres régions riveraines (la plaine de Magadino notamment). Le 14 octobre, le niveau a atteint la cote maximale de 197,23 m, dépassant ainsi de 2 cm le précédent record du siècle, enregistré en 1907.

La montée extraordinaire du niveau du lac Majeur étant prévisible, l'alarme a été donnée à temps, ce qui a permis de sauver la plupart des biens meubles; dès lors, les dégâts ne sont pas comparables à ceux de Brigue. Précisons également qu'il n'est pas rare que la Piazza Grande à Locarno soit inondée. Le niveau de 196,50 m, qui marque le début de l'inondation de la place, a déjà été atteint, sinon dépassé en 1907, 1918, 1920, 1928, 1951, 1979 et 1981. Néanmoins, les dégâts ont été importants, surtout pour les particuliers. Les pouvoirs publics ont surtout dû trouver le moyen de contenir et de pomper à la surface du lac le fuel de chauffage qui s'était échappé de citernes retournées ou endommagées.

Les inondations du lac Majeur ne sont que partiellement responsables des dégâts résultant des intempéries; en effet, les coûts assumés par le secteur public sont essentiellement dus à un autre facteur: les pluies tombées durant des semaines ont saturé les sols de tout le bassin versant, à un tel point que plusieurs terrains se sont éboulés, devenus instables lors des orages des 13 et 14 octobre, d'où l'obstruction des routes. Le val Blénio et la vallée de la Léventine ont été particulièrement touchés. Au-dessus de Biasca, le cours du Breno a été momentanément obstrué par une coulée de boue et de pierres provenant d'un affluent. La rupture de la digue située sur la rive gauche au-dessus de Biasca a provoqué une inondation dans la localité et de nombreux dégâts. Un homme est mort emporté par les flots et 450 personnes ont dû être évacuées.

12 Conséquences financières

Les statistiques sur les intempéries révèlent que 1993 vient en deuxième position du point de vue des dégâts, juste derrière 1987, année record. Les dommages sont estimés à près de 900 millions de francs, dont plus de 650 pour le Valais et 200 pour le Tessin.

S'agissant des dommages causés au domaine public, les cantons du Valais et du Tessin ont annoncé des montants provisoires (voir les tableaux 1 et 2). Les chiffres incluent également les coûts pour les projets d'appoint consécutifs aux intempéries, qui doivent être rapidement réalisés. Toutefois, ces coûts ne peuvent être

comptabilisés dans les coûts de réparation du dommage, celui-ci étant réparé par le biais de la remise en état. Ainsi, les projets d'appoint n'ont pas été pris en compte dans l'aide extraordinaire de la Confédération.

La part des dommages affectant le secteur privé s'élève à environ 60 pour cent, pourcentage nettement supérieur à celui de 22 pour cent enregistré en 1987. Cette différence s'explique par le fait que les intempéries de 1993, bien que limitées dans l'espace, ont touché le centre de localités importantes (Brigue, Biasca, Locarno, Ascona). Selon l'Association suisse des assurances choses (ASAC), les dommages élémentaires rentrant dans la classe dite des risques assurables sont les plus importants jamais enregistrés. Les dégâts causés aux bâtiments et aux biens s'élèvent à environ 320 millions de francs dans le canton du Valais; dans le canton du Tessin, ils sont estimés à 100 millions. A cela s'ajoutent les pertes de production de l'industrie, du tourisme et de l'agriculture, qui ne sont pratiquement jamais assurées.

Tableau 1

Dommages annoncés par le canton du Valais le 20 octobre 1993

Secteur touché	Montant des dégâts (en 1000 fr.)
Economie forestière	6 353
Protection des eaux	4 967
Protection civile	1 455
Améliorations foncières	3 547
Endiguements	60 950
Routes	21 503
Routes nationales	40 530
Interventions: à Brigue	45 920
à Goms	620
à Gondo	2 200
dans les vallées de la Viège	8 964
Total	197 009

(Les dommages non couverts subis par les entreprises de transports titulaires d'une concession telles que le FO et le BVZ, qui sont estimés à 20,8 mio. de fr., ne sont pas inclus dans les chiffres ci-dessus, vu qu'ils sont financés par la Confédération. A cela s'ajoutent des interventions de l'armée, pour environ 24 mio. de fr. pour les deux cantons.)

Dommages annoncés par le canton du Tessin le 18 janvier 1994

Secteur touché	Montant des dégâts (en 1000 fr.)
Patrimoine du canton	750
Routes cantonales	25 000
Dégâts aux forêts	29 600
Projets à réaliser en priorité	37 000
Améliorations foncières	9 200
Communes	10 000 à 15 000
Travaux de déblaiement	1 600
Total	113 150 à 118 150

(Le 21 avril 1994, le Tessin a réévalué les dégâts à 130,12 mio. de fr.)

Les projets d'appoint du secteur public s'élèvent à environ 72 millions de francs et touchent essentiellement les routes nationales et principales, les forêts et les endiguements. Comme pour les améliorations foncières et les chemins de fer, il existe des bases légales permettant à la Confédération de financer ces travaux.

En 1993, les dommages causés aux routes nationales et principales ont été nettement inférieurs à ceux de 1987. Dans ce secteur, d'importantes subventions peuvent être octroyées sur la base de certaines dispositions légales (les routes principales peuvent être financées jusqu'à 84% et les routes nationales, jusqu'à 97%); c'est pourquoi le taux moyen de subvention a été relativement élevé en 1987.

Le fait que d'importantes localités ont été touchées explique les coûts très élevés – notamment à Brigue – des tâches d'intervention et de déblaiement, des mesures relatives à la protection des eaux, des travaux de remise en état du réseau routier secondaire et des tâches semblables pour lesquelles il n'existe aucune base légale. Les cantons ont chiffré ces coûts à plus de 100 millions de francs.

Le présent message vise donc principalement à créer une base légale permettant d'accorder une aide fédérale aux secteurs où des travaux doivent être entrepris.

13 Causes des dommages

Les causes des dommages de 1993 sont très semblables à celles de 1987: dans les deux cas, la catastrophe est due à une combinaison de plusieurs facteurs tels que pluies intenses, concentration des précipitations, limite du zéro degré élevée, grandes quantités de matériaux charriés. Etant donné que l'ère pré-industrielle a déjà connu des événements semblables, on ne peut guère en attribuer la responsabilité à des facteurs d'ordre général tels que les changements climatiques ou la mort des forêts. Ces derniers font partie de l'écosystème; sur le plan scientifique, ils doivent être considérés comme des événements rares, mais pas extrêmes.

En revanche, les dommages causés ont été extrêmes. Leur ampleur est précisément due à des facteurs humains. Si l'on rétrécit sans cesse le lit d'une rivière ou si l'on construit toujours plus près des rives d'un cours d'eau ou d'un lac, il ne faut pas s'étonner que les inondations causent toujours plus souvent des dégâts de plus en plus importants. L'espace vital se fragilise, donc de petites causes peuvent facilement produire de grands effets. Le laboratoire de recherches hydrauliques de l'EPF de Zurich a effectué des essais qui ont montré que le tronçon de rivière relativement plat situé sous le pont de la Saltina à Brigue a déclenché la catastrophe. A cet endroit, le courant n'était pas assez fort pour charrier les matériaux; ceux-ci se sont déposés au fond du lit et ont fini par obstruer le passage; la rivière est sortie de son lit et a inondé la ville.

Tout dommage soulève automatiquement la question de la responsabilité: à Brigue, on s'est demandé s'il n'y avait pas un lien de cause à effet entre l'érection du pont et l'inondation; à Biasca, les mesures prises dans le cadre de la construction des routes nationales ont été mises en cause; dans la vallée de Saas, c'est l'exploitation de l'aménagement hydro-électrique de Mattmark qui a été mise en question, précisément parce que le déversoir de crues du barrage fonctionnait pour la première fois depuis sa construction. Il ne s'agit pas ici d'évoquer le problème de la responsabilité légale. Depuis les intempéries de 1987, on reconnaît sans équivoque que l'utilisation toujours plus poussée de notre espace vital, tout comme les constructions qui empiètent sur les profils d'écoulement des rivières augmentent les risques de dommages. D'ailleurs, la nouvelle loi sur l'aménagement des cours d'eau tient compte de cette évolution. Désormais, l'entretien et l'aménagement du territoire auront la priorité sur la construction d'ouvrages de protection. Il faut savoir en effet que ceux-ci ont un effet limité et que la nature reprend ses droits lorsqu'elle est exploitée à outrance.

14 Réparation des dommages

141 Etapes

On distingue les étapes suivantes:

1. Travaux de première urgence

Protection contre des risques imminents ou croissants (il s'agit p. ex. de supprimer des obstacles, de remettre en service les infrastructures publiques et les installations, etc.). La plupart de ces travaux sont achevés.

2. Travaux de remise en état

Rétablissement de la situation initiale (p. ex. restauration du profil des lits, réparation des voies de communication, etc.).

Actuellement, les efforts sont surtout concentrés sur ces activités. A certains endroits, elles vont encore durer des mois, voire des années.

3. Projets d'appoint

La catastrophe a mis en évidence la carence en mesures de protection; ce besoin doit être minutieusement analysé. Les points faibles doivent être déterminés pour que les mesures qui s'imposent puissent être prises.

Le Conseil fédéral a pris les mesures principales suivantes en vue de fournir une aide rapide sans tracasseries administratives:

- Aide de l'armée: le Département militaire fédéral a immédiatement répondu à l'appel du Valais et du Tessin. Dans le cadre des travaux de première urgence et des travaux de remise en état, l'armée a fourni dans le canton du Valais jusqu'au 1^{er} novembre 1993 environ 22 000 jours-homme et au Tessin environ 13 000. A Brigue uniquement, les machines de chantier et les benches de l'armée ont été utilisées pendant environ 8000 heures.
- Aide de la protection civile: en Valais, l'Office fédéral de la protection civile a envoyé plus de 3000 hommes qui ont fourni 17 000 jours de service; au Tessin, 750 hommes ont effectué plus de 2600 jours de service. Bien que sa restructuration ne soit pas encore achevée, cet office a été d'une remarquable efficacité.
- Interruption du trafic depuis Gondo sur la route Simplon Brigue-Domodossola (N 9), jusqu'au 21 décembre 1993: pour pallier ce blocage, le Conseil fédéral a décidé le 4 octobre 1993 de remettre provisoirement en service le ferroutage des véhicules par le tunnel du Simplon, dès le 6 octobre 1993.

La Confédération exige que les projets d'appoint soient minutieusement planifiés sur la base de la loi sur l'aménagement des cours d'eau. En effet, il faut absolument éviter de répéter certaines erreurs, prendre des mesures de sécurité adaptées aux besoins et essayer de restituer un espace suffisant aux cours d'eau. A cet égard, le canton du Valais entend tirer une leçon des événements; en collaboration avec plusieurs organismes fédéraux, il envisage de procéder à une étude sur la sécurité pour analyser les interactions des différentes mesures de protection (constructions, réservoirs d'accumulation, mesures de sauvetage, etc.). Etant donné que le Rhône a presque atteint sa pleine capacité pour la deuxième fois en six ans et que des dégâts très importants n'ont été évités que de justesse, il faudra investir plusieurs centaines de millions de francs (Rhône et affluents) au titre de la protection contre les crues. L'étude doit fournir les bases homogènes relatives aux travaux de protection.

15 Financement des travaux de réparation

151 Dommages occasionnés aux particuliers

En général, on peut admettre que les particuliers règlent eux-mêmes le problème de leur indemnisation. A cet effet, ils doivent conclure une assurance qui couvre les risques dépassant leur capacité financière. Mais il existe aussi un fonds national destiné à couvrir spécialement les risques non assurables résultant des forces naturelles. Cela étant, le Conseil fédéral estime que les dommages subis par les particuliers doivent en premier lieu être couverts par les assurances. En outre, on ne saurait ignorer les dons réunis lors de campagnes d'entraide. Au surplus, les communes, voire les cantons, qui sont proches des intéressés et qui connaissent bien la situation, sont en mesure d'apporter le soutien nécessaire en cas de besoin. La Confédération peut toutefois apporter une aide indirecte en déchargeant les cantons et les communes d'autres obligations financières.

152 Dommages occasionnés au domaine public

Les pouvoirs publics assurent rarement les risques matériels; ils garantissent le financement des travaux nécessaires à la réparation des dommages de la même manière qu'ils se sont assurés les montants requis pour la construction des ouvrages. En général, pour de grands projets, les communes sont appuyées par les cantons qui, à leur tour, sont aidés par la Confédération.

C'est ici qu'interviennent les aides financières et les indemnités prévues par le droit fédéral dans des domaines aussi divers que les chemins de fer, les routes nationales et principales, les corrections de cours d'eau, l'entretien des forêts, ainsi que les améliorations foncières et l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Dans quelques-uns de ces domaines, il est possible, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, d'accorder des suppléments (p. ex. jusqu'à 20% pour les corrections de cours d'eau) ou de dépasser les taux usuels.

16 Conception à la base des mesures exceptionnelles

161 Historique

Le 27 septembre 1993, le Conseil fédéral prenait connaissance d'un premier rapport du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, qui décrivait toute l'étendue des orages catastrophiques du 24 septembre 1993 dans le Haut-Valais. Le même jour, le chef de ce département visitait plusieurs endroits sinistrés en Valais, exprimait la sympathie du Conseil fédéral à la population éprouvée et lui donnait l'assurance qu'on viendrait rapidement à son aide dans un esprit de solidarité et sans complications administratives.

Par lettre du 20 octobre 1993, le Conseil d'Etat valaisan a fait parvenir au Conseil fédéral une liste des dommages et une proposition de répartition des coûts entre la Confédération, le canton et les communes:

- dans le domaine des chemins de fer et dans celui des mesures d'urgence (Interventions), la Confédération prend à sa charge 100 pour cent des dommages;
- pour les routes nationales, la Confédération couvre, selon le barème habituel, 92 pour cent du total du montant des dommages, le canton les 8 pour cent restants;
- les coûts d'intervention (coûts initiaux de sauvetage et de déblaiement) sont pris totalement en charge par la Confédération;
- dans tous les autres domaines, la Confédération couvre uniformément 65 pour cent des coûts (correspondant à la moyenne pondérée des subventions légales), le canton uniformément 30 pour cent et les communes les 5 pour cent restants.

Comme la prise en charge de 100 pour cent des coûts d'une catégorie de dommages déterminée serait contraire aux principes légaux en vigueur, cette proposition n'a pas été retenue.

Les offices fédéraux ont été appelés à entreprendre sans tarder les enquêtes nécessaires à l'évaluation des dommages, et à déterminer la manière de procéder en collaboration avec les organes compétents du canton du Valais. Ils étaient

invités à analyser les bases juridiques auxquelles on pourrait se référer et à tout mettre en œuvre pour que l'aide fédérale puisse être apportée rapidement.

Durant la première moitié d'octobre, une autre région a été sérieusement sinistrée: le canton du Tessin a connu des inondations dans la région de Locarno et des intempéries suivies de glissements de terrain et de dégâts dus aux crues dans différentes parties du canton.

Par lettre du 18 janvier 1994, le Conseil d'Etat du canton du Tessin demandait une aide extraordinaire au Conseil fédéral, et lui remettait une liste des dommages survenus.

Dans les réponses à différentes interventions parlementaires¹⁾, le Conseil fédéral a promis de l'aide aux cantons du Valais et du Tessin et donné l'assurance que la question d'une aide fédérale supplémentaire serait étudiée compte tenu des résultats de l'examen des inventaires des dommages.

Devant l'importance des coûts non couverts par les assurances ni compensés par les moyens légaux de la Confédération, le Conseil fédéral a décidé, le 14 mars 1994, de préparer un message sur des mesures exceptionnelles à l'adresse de l'Assemblée fédérale. Il s'agissait de créer une base légale permettant à la Confédération de participer au financement des coûts non couverts, dont le montant est considérable.

Les cantons du Valais et du Tessin se sont félicités du fait que la Confédération soit prête à leur accorder une aide exceptionnelle. Au vu des factures encore non payées, d'un montant de quelque 60 millions de francs, le Conseil d'Etat du canton du Valais a décidé le 13 avril 1994 de préfinancer, à raison de 80 pour cent, les factures contrôlées relatives aux travaux effectués dans tous les secteurs touchés, indépendamment de l'existence d'une base légale au niveau fédéral, afin de soulager les communes.

- ¹⁾ 93.1061 Question ordinaire urgente Schmidhalter: Dégâts liés aux intempéries de septembre 1993 (BO N 1993 2593)
- 93.3424 Interpellation urgente Bloetzer: Précipitations catastrophiques en Valais (BO E 1993 760 s.)
- 93.3438 Interpellation du groupe socialiste: Intempéries en Suisse. Dégâts importants (BO N 1993 2580)
- 93.5152 Question Comby: Catastrophe de Brigue (BO N 1993 1761)
- 93.5174 Question Hildbrand: Graves intempéries au Simplon. Remise en service du chargement des voitures (BO N 1993 1765)
- 93.5169 Question Jenni Peter: Aide à la région de Brigue (BO N 1993 1789)
- 93.1094 Question ordinaire urgente Cavadini Adriano: Dommages dus à des intempéries au Tessin. Aide de la Confédération
- 94.1015 Question ordinaire Bloetzer: Enquête approfondie sur les circonstances des intempéries catastrophiques dans la vallée de Saas.

162 Avis du Conseil fédéral

Lors des intempéries de 1987, six cantons surtout avaient été touchés – Berne, Uri, Schwyz, Grisons, Tessin et Valais – tandis que les événements de l'automne passé se concentraient sur deux cantons seulement. Alors que l'ensemble des dommages se chiffrait à environ 1200 millions de francs en 1987, on s'attend à un montant global d'environ 900 millions de francs pour 1993 (plus de 650 mio. de fr. en Valais, environ 200 mio. de fr. au Tessin). Comme les finances fédérales demeurent extrêmement précaires, la plus grande retenue est de mise lors de l'autorisation de nouvelles dépenses non inscrites au plan financier 1995–97. Une aide fédérale en dehors des bases légales en vigueur n'entre en ligne de compte que si surviennent des dommages vraiment extraordinaires.

Ces conditions peuvent être considérées comme réunies dans le cas des intempéries de 1993. Une solidarité nationale doit intervenir là où surviennent des dommages particulièrement graves, d'autant plus que l'économie des régions sinistrées est menacée et qu'elles souffrent gravement du chômage. La capacité financière du canton du Valais est la plus basse de Suisse et les finances cantonales se sont encore détériorées depuis 1991. Ces considérations ont incité le Conseil fédéral à préparer les bases légales d'une aide fédérale unique, immédiate et exceptionnelle pour réparer les dommages dus aux intempéries de 1993. Il s'agissait d'appliquer les mêmes principes aux deux cantons et de faire bénéficier le canton du Valais d'une prise en charge de la totalité de ses coûts par la Confédération comme en 1987, en raison de la précarité de ses finances.

163 Possibilités offertes par les bases juridiques existantes

Comme on l'a déjà vu, de nombreuses bases légales permettent l'octroi d'aides financières et d'indemnités. Il s'agit donc, pour commencer, d'en tirer le meilleur parti possible, et de recourir en l'occurrence aux possibilités d'extension prévues pour les situations exceptionnelles, tout en renonçant aux réductions linéaires de l'aide dans les domaines touchés.

164 Création de nouvelles bases juridiques

Dans le but d'évaluer la nature et la portée nécessaire des nouvelles bases juridiques, des catégories ont été constituées à partir des textes en vigueur. Pour dresser un tableau complet aussi clair que possible des dommages, on a également formé des catégories pour les domaines encore dépourvus de bases légales donnant droit à des subventions fédérales. Les projets d'appoint encore inclus dans les avis de dommages du chiffre 12 ne figurent plus dans le tableau ci-après car ils seront entièrement traités sur la base du droit ordinaire.

164.1 Domaines dotés de bases juridiques donnant droit à l'aide fédérale

Catégorie	Titre	Teneur/but	Base légale	Montant approx. des dommages (en mio. de fr.)
W	Aménagement de cours d'eau (W = Wasserbau)	Déblaiement et remise en état de cours d'eau et mesures de protection contre les crues	LF du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau	60,17
N	Routes nationales (N = Nationalstrassen)	Reconstruction des structures porteuses et d'ouvrages de protection contre les forces naturelles	LF du 8 mars 1960 sur les routes nationales; LF du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants	16,48
H	Routes principales (H = Hauptstrassen)	Remise en état	LF du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants	2,40
L	Agriculture (L = Landwirtschaft)	Remise en état de terrains et constructions agricoles	LF du 3 octobre 1951 sur l'agriculture; O du 14 juin 1971 sur les améliorations foncières	12,55
F	Economie forestière (F = Forstwirtschaft)	Remise en état d'éboulements et d'affaissements, réparation de routes forestières endommagées et de ponts emportés	LF du 4 octobre 1991 sur les forêts	28,31
B	Chemins de fer (B = Bahnen)	Prise en charge de coûts de déblaiement et de remise en état non couverts	LF du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer	21,00
M	Armée (M = Militär)	Travaux de secours et remise en état	O du DMF du 20 septembre 1976 réglant le recours à des moyens militaires en cas de catastrophes dans le pays	24,00
Somme totale				164,91
Part de la Confédération (droit ordinaire)				124,64

164.2 Domaines sans bases juridiques donnant droit à l'aide fédérale

Catégorie	Titre	Teneur/but	Base légale	Montant approx. des dommages (en mio. de fr.)
S	Autres routes (S = Übrige Strassen)	Remise en état de routes situées en dehors du réseau des routes nationales ou principales	manque	26,43
R	Premier déblaiement (R = Grobräumung)	Premier déblaiement dans les régions sinistrées (routes notamment), y compris la mise en décharge des déblais	manque	61,94
K	Interventions (K = Kanalisationen, ...)	Remise en état d'installations de protection des eaux (canalisations, stations d'épuration, ...), infrastructures (eau potable, courant électrique, ...), installations et bâtiments officiels	manque	17,30
Somme totale				105,67

164.3 Etendue de l'aide fédérale

Il ressort de ces tableaux que les coûts des travaux de première urgence et des travaux de remise en état s'élèvent à environ 271 millions de francs dans le domaine public. Si l'on appliquait à la lettre la législation en vigueur sans facturer aux cantons les coûts des interventions de l'armée, le Valais et le Tessin et les communes touchées devraient supporter 146 millions de francs, autrement dit 54 pour cent des coûts.

Si l'on tient compte du fait que les événements survenus dans les deux cantons ont mis en évidence, en de nombreux endroits, la nécessité de projets d'appoint très coûteux et sachant qu'on attend de la part des communes et des cantons des prestations spéciales considérables destinées à atténuer la détresse de la population, il faut admettre que les coûts de ces opérations représenteraient une charge quasi insurmontable pour ces deux cantons.

Le Conseil fédéral est d'avis que des mesures seront nécessaires pour décharger les deux budgets cantonaux en question.

En ce qui concerne la prestation du canton lui-même, on estime qu'il doit épuiser ses possibilités légales comme le fait la Confédération et soulager les communes et les institutions lésées (notamment la branche du tourisme dans le canton du Tessin).

Un groupe de travail réunissant les représentants des offices concernés a examiné différentes possibilités de solution claire, efficace mais aussi simple et compréhensible que possible à la lumière des expériences faites lors de l'application des mesures extraordinaires prescrites après les intempéries de 1987.

Résultats en bref:

Champ d'application

- l'aide spéciale englobe les travaux de première urgence et les travaux de remise en état dans le domaine public en rapport avec les dommages dus aux intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin.

Bases et compétences

- pour autant que les bases juridiques existent, les compétences demeurent inchangées;
- pour des domaines sans bases juridiques (Autres routes, Gros travaux de déblaiement, Interventions), il est décidé de créer une base légale supplémentaire. La compétence de l'exécution revient au DFTCE (Office fédéral de l'économie des eaux).

Etendue de l'aide fédérale

- les possibilités légales qui existent seront pleinement exploitées;
- dans les domaines concernés par les dommages, la réduction linéaire est supprimée;
- pour le domaine des travaux en rivières, le taux de subvention maximum possible (65% en Valais, 61% au Tessin) sera augmenté de 10 pour cent;
- pour les domaines sans bases juridiques (Autres routes, Gros travaux de déblaiement, Interventions), les prestations seront fixées en vertu de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, selon les taux de subvention augmentés.

Traitement et paiement

- les prestations fédérales sont versées sur la base des décomptes;
- les indemnisations sont octroyées lorsque les mesures prises reposent sur une planification judicieuse et que les conditions légales sont remplies;
- lorsque la remise en état confère aux constructions ou sites restaurés un état différent de leur état initial, il convient de joindre aux décomptes un devis détaillé des coûts de rétablissement fictif de l'état initial;
- les projets d'appoint destinés à améliorer la sécurité sont traités selon les bases légales ordinaires en vigueur.

L'application de ces principes aux événements de 1993, compte tenu de l'évaluation des dommages actuellement disponible, se solde pour la Confédération, dans le domaine public, par des dépenses analogues à celles de 1987. La proposition tient compte des différences de capacité financière des deux cantons et des incertitudes parfois considérables dans l'évaluation des dommages.

2 **Partie spéciale**

21 **Contribution à la réparation des dommages**

Article premier

Afin de circonscrire le champ d'application des mesures exceptionnelles, il convient de préciser qu'elles valent pour les dommages résultant des intempéries qui se sont produites entre le 24 septembre et le 31 octobre 1993 dans le domaine public des cantons du Valais et du Tessin.

Article 2

L'aide extraordinaire de la Confédération se rapporte exclusivement à des travaux de première urgence et de remise en état (rétablissement de l'état antérieur). Il s'agit de remettre en état des constructions, des installations et des cultures. Il n'a pas été tenu compte des coûts des projets d'appoint portant par exemple sur des mesures de protection contre des dangers potentiels. Les coûts de ces projets, qui seront traités selon des procédures ordinaires au cours de ces prochaines années, ne sauraient être évalués avec précision aujourd'hui.

1^{er} alinéa: Aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100; RO 1993 234) (LACE), les indemnisations et aides financières sont modulées selon la capacité financière des cantons. En règle générale, elles s'élèvent dans les cas ordinaires à 45 pour cent au maximum des coûts imputables. Dans des cas extraordinaires, notamment à la suite de dégâts dus à des intempéries, la Confédération peut accorder à titre exceptionnel un supplément de 20 pour cent au maximum des dépenses imputables. Le taux de subvention maximum au profit du canton du Valais est donc de 65 pour cent, et de 61 pour cent pour le canton du Tessin. Afin de tenir compte de la charge considérable imposée aux deux cantons par les mesures de protection contre les crues suite aux intempéries de 1993, nous proposons de relever de 10 pour cent le taux de subvention maximum. Il restera aux cantons bénéficiaires des contributions de la Confédération à fournir eux-mêmes une prestation (partagée avec les communes) de 25 pour cent dans le cas du Valais, de 29 pour cent dans celui du Tessin. La capacité financière des deux cantons et l'évaluation des coûts globaux qu'ils auront à supporter permettent d'affirmer que cette charge n'est pas démesurée.

2^e alinéa: L'arrêté prévoit d'appliquer le même taux de subventionnement maximum extraordinaire, de 75 pour cent pour le Valais et de 71 pour cent pour le Tessin, aux trois domaines dans lesquels la Confédération ne peut fournir de prestations financières selon le droit en vigueur, de sorte que de nouvelles bases légales doivent être créées à cet effet. Dans la catégorie «Gros travaux de déblaiement» figurent tous les premiers travaux de déblaiement effectués dans les zones sinistrées (y compris le transport des matériaux vers les décharges), qui ne peuvent être attribués à aucun domaine tel que l'aménagement des cours d'eau, les routes nationales ou principales, ou encore l'agriculture, l'économie forestière ou les chemins de fer. Cette description s'applique notamment aux premiers travaux de déblaiement de la ville de Brigue – qui ont coûté particulièrement cher. Dans la rubrique «Autres routes» figurent toutes les routes ouvertes au trafic motorisé, mais qui ne sont ni nationales ni principales, autrement dit les routes

cantoniales et communales. Parmi les domaines pour lesquels le droit en vigueur ne prévoit pas de subventions figurent en outre les travaux de remise en état des infrastructures publiques (canalisations, stations d'épuration, installations d'approvisionnement en eau potable et en électricité, places et bâtiments publics, etc.). Cette catégorie est aussi intitulée «Interventions» (voir ch. 164.2).

22 Dispositions finales

Article 3

L'application de l'arrêté fédéral sera régie par les principes suivants: les prestations fédérales sont versées sur la base de décomptes. Elles sont octroyées lorsque les mesures prises reposent sur une planification appropriée et satisfont aux exigences légales. Lorsque la remise en état confère à la chose restaurée un état différent de son état initial, il convient de joindre aux décomptes un devis détaillé des coûts de rétablissement fictif de l'état initial.

Article 4

Une aide efficace de la Confédération destinée à réparer les dommages consécutifs aux intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin présuppose que l'on crée de nouvelles bases légales pour l'octroi de subventions fédérales. Elle ne sera rapide et non bureaucratique que si l'arrêté fédéral est adopté dans le cadre d'une procédure d'urgence et entre immédiatement en vigueur.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les mesures d'urgence et les travaux de remise en état dans le domaine public en Valais et au Tessin coûteront environ 271 millions de francs. La Confédération pourra prendre à sa charge environ 125 millions de francs selon le droit ordinaire, et environ 84 millions de francs en vertu de l'arrêté fédéral proposé par le présent message. Environ 62 millions de francs resteront donc à la charge des cantons et des communes.

Les dépenses supplémentaires qui seront nécessaires pour réparer les dommages consécutifs aux intempéries de 1993 ne sont inscrites ni au budget de 1995 ni dans le plan financier de 1995 à 1997. Avant que des fonds supplémentaires ne soient libérés, il importe d'épuiser tous les crédits ordinaires possibles au titre du financement de dégâts dus à des intempéries. Toutes les fois que cela sera possible, il faudra étaler dans le temps la réalisation de projets ordinaires dans les deux cantons touchés mais aussi dans les autres (fixation de priorités). On est en droit d'attendre que les cantons fassent acte de solidarité et cèdent au Valais et au Tessin une partie des coûts qu'ils ont budgétisés pour les secteurs concernés, car la situation financière précaire de la Confédération limite la possibilité de libérer des fonds supplémentaires.

L'exécution de l'arrêté fédéral prévu n'aura vraisemblablement aucun effet sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.

4 Programme de la législation

Les événements à l'origine de ce projet n'étaient pas prévisibles. Il ne figure donc ni dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale ni dans le plan financier 1991-1995.

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral repose sur les articles 23 et 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et c, de la constitution (cst.). L'article 23 cst. autorise la Confédération à fournir des prestations en faveur de constructions publiques qui servent les intérêts de la Confédération ou d'une de ses parties. Les constructions au sens de l'article 23 cst. sont les bâtiments et les ouvrages de génie civil, les modifications de la structure du sol et les interventions dans le cycle des eaux. Sont considérés comme constructions l'érection de bâtiments et d'installations, mais aussi les travaux de remise en état et de rétablissement de l'état antérieur de sites et d'objets endommagés. (voir Riccardo Jagmetti, Kommentar BV, Art. 23 Rz 3). Les mesures mentionnées dans l'article 2, lettre b, de l'arrêté fédéral cité et au chiffre 163, portant sur les «autres routes», les «gros travaux de déblaiement» et les «interventions», sont des constructions publiques qui donnent droit à des prestations de la Confédération. Les effets des mesures correspondantes (concernant p. ex. les cours d'eau) se font sentir sur un vaste territoire et sont d'un intérêt plus général que celui de la région.

L'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst., autorise la Confédération à édicter des dispositions pour assurer l'existence de l'agriculture nationale et pour conserver une forte population paysanne. Pour autant que les mesures prévues soient en faveur de l'agriculture, elles répondent aux objectifs de cette disposition.

Selon l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, cst., la Confédération peut, si l'intérêt général l'exige, édicter des dispositions pour protéger des régions dont l'économie est menacée. Est notamment considérée comme menacée l'économie des régions qui, ayant été touchées par des catastrophes naturelles, ne parviennent pas à financer elles-mêmes les travaux de remise en état des infrastructures nécessaires, de sorte que l'existence matérielle de leur population semble compromise.

L'arrêté fédéral vise à fournir une aide immédiate, limitée aux dommages dus aux intempéries de 1993, à titre de participation aux mesures d'urgence et aux travaux de remise en état. Les budgets cantonaux et communaux doivent être soulagés afin que les moyens disponibles puissent être employés pour les tâches les plus urgentes. L'arrêté fédéral est donc l'instrument le mieux approprié pour soutenir les régions touchées par les intempéries.

Le but de l'arrêté fédéral est de prévoir une action de solidarité nationale là où les dommages ont été les plus graves. Certes, toutes les parties du territoire national qui ont été touchées d'une manière ou d'une autre par les intempéries ne sont pas prises en considération. Toutefois, l'ampleur des dégâts ayant varié notablement d'une région à l'autre, une différence de traitement se justifie. L'arrêté fédéral est limité aux dégâts substantiels de l'année 1993. Il ne s'agit donc pas d'un arrêté de portée générale pour les cas de catastrophe.

L'arrêté fédéral concernant la participation financière de la Confédération à la réparation des dommages causés par les intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin contient des règles de droit au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur les rapports entre les Conseils. En outre, toute contribution fédérale doit reposer sur une base légale. Comme il s'agit, en l'occurrence, d'un acte législatif qui porte exclusivement sur les intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin, il convient de lui donner la forme d'un arrêté fédéral de portée générale (art. 6 de la loi sur les rapports entre les Conseils; RS 171.11).

Selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, cst., les arrêtés fédéraux de portée générale peuvent être déclarés urgents lorsque leur entrée en vigueur ne souffre aucun retard. C'est le cas en l'occurrence. Les intempéries de 1993 se sont abattues sur le Valais et le Tessin aux mois de septembre et octobre. Entre-temps, les cantons et les communes touchés ont pris énergiquement en main les travaux de déblaiement et de remise en état et les ont même terminés en partie. Selon les indications des cantons concernés, les factures déjà reçues pour les travaux exécutés dépassent actuellement 60 millions de francs. Ces travaux concernent avant tout les domaines «autres routes», «gros travaux de déblaiement» et «interventions», donc les mesures pour lesquelles les bases légales donnant droit à des prestations de la Confédération doivent encore être créées. Il n'y a pas de bases légales pour des versements anticipés.

Dans ses réponses aux interventions parlementaires, le Conseil fédéral exprime sa volonté d'aider rapidement les cantons sans tracasseries administratives. Les inventaires des dommages présentés et les factures montrent que, selon le droit en vigueur, une petite partie seulement des coûts donne droit à une aide financière de la Confédération. Le montant des mesures urgentes doit être avancé par les cantons et les communes; les intérêts ne pourront pas être remboursés ultérieurement par la Confédération.

La Confédération ne pourra accorder une aide financière rapidement et sans complications administratives qu'en adoptant d'urgence les bases légales fondant une aide extraordinaire pour réparer les dommages dus aux intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin.

N36748

Arrêté fédéral
régissant les contributions versées par la Confédération
en vue de réparer les dommages dus aux intempéries
de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 23 et 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et c, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 4 mai 1994¹⁾,
arrête:

Section 1: Participation à la réparation des dommages

Article premier Principe

La Confédération participe aux frais dus à la réparation des dommages causés par les intempéries exceptionnelles des mois de septembre et octobre 1993, dont ont été victimes les cantons du Valais et du Tessin ainsi que d'autres collectivités de droit public.

Art. 2 Contributions de la Confédération

¹ Les contributions pour les travaux de première urgence et de remise en état entrepris selon les articles 8 et 9 de la loi du 21 juin 1991²⁾ sur l'aménagement des cours d'eau dépassent de 10 pour cent le maximum légal.

² Pour les gros travaux de déblaiement, la remise en état des routes ouvertes aux véhicules à moteur hors du réseau des routes nationales et principales, les ouvrages de protection contre les crues, les infrastructures ainsi que les bâtiments et installations officiels, la Confédération verse une contribution équivalant à 75 pour cent (Valais) et 71 pour cent (Tessin) des coûts imputables.

Section 2: Dispositions finales

Art. 3 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

¹⁾ FF 1994 II 1275

²⁾ RS 721.100; RO 1993 234

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il a un caractère urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999.

N36748

**Message concernant l'octroi d'une aide fédérale extraordinaire en vue de réparer des
dommages dus aux intempéries de 1993 dans les cantons du Valais et du Tessin du 4 mai
1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.041
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1275-1294
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 791

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.