

Rapport

de la

Commission du Conseil national sur le projet de loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées.

(Du 22 mai 1877.)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'art. 24 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 contient la disposition suivante :

« 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. »

Quoique cette disposition ait une portée financière très-importante, tant pour la Confédération que pour les Cantons, la première partie — soit la police des forêts des hautes régions — a déjà été mise à exécution par la loi fédérale du 24 mars 1876 sur la matière, et la promulgation de ladite loi s'est effectuée sans que l'opinion publique se soit prononcée contre elle et sans que le peuple ou les Cantons aient fait même une tentative pour user

du referendum contre elle. C'est là un fait réjouissant, qui démontre que toute la population suisse, et spécialement celle des Cantons montagneux, est à même de comprendre les bienfaits et l'urgence du genre de travaux que prévoit la susdite loi fédérale, et que partout on est bien décidé à faire les sacrifices que nécessite sa mise à exécution.

Actuellement il ne reste qu'à appliquer la seconde partie de la disposition constitutionnelle précitée, savoir celle qui concerne la police des eaux dans les hautes régions, et à élaborer aussi une loi fédérale sur la matière.

Le 6 mars 1876 (voir Feuille fédérale 1876, I. 535), le Conseil fédéral soumit un projet de loi aux Conseils de la nation, qui, ainsi qu'ils l'avaient fait pour l'élaboration de la loi forestière, donnèrent pour cette question la priorité au Conseil des Etats; de plus, le Conseil national la renvoya à l'examen préalable de la même Commission qui avait été chargée de la loi forestière.

Les Etats ayant terminé la loi le 14 décembre dernier, votre Commission a l'honneur de vous soumettre le présent rapport sur le résultat de ses délibérations préalables; elle pourra être d'autant plus brève qu'elle se déclare d'accord en principe et en substance non seulement avec la loi telle qu'elle est sortie des délibérations du Conseil fédéral, mais encore avec le rapport et les motifs adoptés par la Commission du 4 décembre.

En particulier, votre Commission est du même avis que celle du Conseil des Etats, et que le Conseil lui-même, sur ce point que la Confédération ne doit pas se borner à exercer un contrôle sur la police des eaux dans chaque Canton, mais qu'en outre elle doit avoir une compétence effective et efficace, attendu que cela paraît nécessaire, déjà pour le maintien des rapports entre la Confédération et les Cantons, tels qu'ils sont établis actuellement, et à plus forte raison pour mettre à exécution la loi dans la mesure que prévoit le projet tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil des Etats, mesure à l'égard de laquelle nous ne devrions pas revenir en arrière. Car le système de la police des eaux doit naturellement différer de celui de la police des forêts, et c'est aussi le sens et la tendance des prescriptions de la Constitution fédérale. En effet, elle prévoit la correction et l'endigement des eaux torrentueuses en général, tandis que, pour le reboisement, elle se borne aux terrains voisins des sources. Le reboisement lui-même n'a pas uniquement pour but de rétablir des forêts dans les régions élevées, mais encore de dompter les torrents et de mettre un frein aux dévastations qu'ils causent non seulement dans lesdites régions, mais aussi en dehors de ces contrées, et de protéger de la sorte les terrains

beaucoup plus fertiles sis plus bas. Or, ce but ne peut pas être atteint complètement en rétablissant les forêts et en endiguant les torrents; au contraire, il est nécessaire que ces torrents soient placés sous la surveillance de la Confédération, même dans les endroits où ils produisent leurs effets généraux en dehors de la zone forestière.

Aussi ne doit-on pas comprendre l'idée de torrent dans le sens restreint qui lui serait assuré en le prenant seulement dans les limites de la zone forestière déterminées géographiquement d'une manière exacte, mais plutôt le comprendre dans toute son étendue effective, soit jusqu'où les eaux torrentueuses continuent à subsister de fait, comme telles.

Tel est l'avis du Conseil fédéral, exprimé dans son message du 6 mars 1876, ainsi que celui de la Commission du Conseil des Etats, manifesté dans son rapport du 4 décembre dernier, et nous croyons devoir nous rallier sans réserve à cette manière de voir, d'autant plus que les effets des torrents dans les hautes régions s'étendent également aux Cantons et contrées de la plaine, en sorte qu'en donnant une certaine extension à la protection de la Confédération et à la répartition de ses subsides, on créera une certaine solidarité d'intérêts, qui constituera, en faveur de l'acceptation et de la compréhension de la loi par toute la population suisse, une base positive de droits et d'équité, et permettra qu'en la mettant à exécution on rencontre des dispositions généralement favorables.

Mais si à cet égard votre Commission est d'accord avec le Conseil des Etats, elle s'en sépare au contraire sur certains points.

Le premier point est plutôt relatif à la forme. En effet, le contenu de la loi se subdivise en substance en 4 parties ou chapitres. En tête nous avons la *haute surveillance de la Confédération*, base constitutionnelle dont on part pour établir la compétence fédérale. Viennent ensuite les *obligations des Cantons*, mises en opposition avec les droits de la Confédération. A ce droit de la Confédération se rattachent les prestations matérielles, soit les *subsides* qu'elle doit fournir; enfin viennent encore les *clauses pénales, transitoires et finales*.

De fait, les mêmes matières se retrouvent toutes dans le projet du Conseil des Etats; nous nous sommes contentés de faire mieux ressortir, de préciser davantage en les rassemblant et les groupant, les diverses matières sous les rubriques auxquelles elles doivent appartenir. En disposant les matières de la sorte, nous croyons avoir rendu la loi plus compréhensible, plus claire et logique, et plus propre à permettre de s'en faire une idée générale.

Au point de vue matériel, nous avons donné corps à une idée que l'on ne retrouve pas dans le projet des Etats, et que cepen-

dant nous considérons comme juste et convenable. La loi ne reconnaît formellement que la Confédération et les Cantons comme personnes morales intéressées et capables d'agir, quoique dans l'état actuel de nos législations les Cantons n'aient souvent à supporter que des prestations minimales, les communes, corporations et particuliers étant au contraire ordinairement plus chargés, pour cette raison bien simple que ce sont aussi ceux qui retirent le plus grand profit.

Nous nous sommes demandé si le Canton, si l'Etat ne doit pas faire une prestation de fonds publics, conformément à ses intérêts et à ses devoirs, puisqu'il n'a pas seulement la mission générale bien naturelle de soutenir et subventionner toutes les entreprises d'utilité publique sur son territoire, mais qu'il y a aussi un intérêt direct considérable, et beaucoup plus accentué que celui qu'a la Confédération elle-même. En outre, on ne peut méconnaître que la participation des Cantons doit fournir et offre réellement à la Confédération et aux Cantons non intéressés une garantie importante, tant pour la bonne exécution des travaux que pour leur bon entretien et leur perfectionnement, ce qui a encore une plus grande portée.

En ce qui concerne la mesure de cette participation, nous déclarons d'avance que nous ne voudrions pas voir fixer en général une proportion considérable, surtout par égard pour les Cantons peu étendus et ayant une situation financière défavorable, mais que pour ceux-ci on se contentât d'une participation très-faible, pourvu qu'elle offre une garantie suffisante pour la réalisation du but sus-indiqué. C'est pourquoi nous avons adopté un texte très-large et général, en disant simplement, à l'article 7 b, que les lois et ordonnances qu'auront à édicter les Cantons en exécution de l'article 5 doivent renfermer les principes d'après lesquels le coût des travaux doit être supporté par les intéressés, *ou par l'Etat*.

Si par là nous avons introduit, comme nous l'espérons, une disposition équitable et bienfaisante, que l'on ne trouve pas dans l'arrêté des Etats, nous avons en revanche retranché une autre disposition du projet du Conseil fédéral, ainsi que de celui des Etats. L'article 13 de la décision des Etats dit:

« Le Conseil fédéral édictera les ordonnances nécessaires pour l'exécution de la présente loi. »

Nous avons d'abord des scrupules constitutionnels contre cette disposition, car nous estimons que dans des matières de la nature de celle qui nous occupe, matières dans lesquelles les Cantons sont les intéressés immédiats et sont chargés de l'exécution, matières dans lesquelles ils ont donc, à teneur de l'art. 7 de notre projet

et de l'art. 3 de la décision du Conseil des Etats, à promulguer les lois et ordonnances nécessaires, il ne saurait être encore de la compétence fédérale d'édicter directement des ordonnances *analogues* tendant au même but; au contraire, nous pensons que la loi, et *seulement la loi*, doit contenir toutes les dispositions rentrant dans la compétence et dans les intérêts de la Confédération; qu'ainsi la question de compétence est traitée à fond, est vidée, et qu'il a été fait entièrement droit à ce qu'elle offre d'intérêt. Nous considérons cette interprétation comme d'autant plus exacte que les lois et ordonnances à édicter par les Cantons doivent être soumises au Conseil fédéral pour être ratifiées, en sorte qu'à cette occasion, celui-ci peut parfaitement compléter ce qui pourrait avoir été omis, et en même temps tenir compte des circonstances et faits concrets, chose impossible s'il procédait par ordonnances générales. Au surplus, pour les cas où un besoin absolu d'ordonnances serait constaté, l'art. 3 prévoit déjà tout ce qu'il faut, puisqu'il mentionne un double but pour l'élaboration d'une ordonnance: savoir de régler la manière dont les cours d'eau peuvent être utilisés par l'industrie et pour le flottage.

En allant plus loin, et en introduisant dans la loi une disposition générale prévoyant des ordonnances exécutoires à édicter aussi par la Confédération, on courrait aisément le risque de provoquer des collisions et des malentendus en organisant la mise à exécution. On s'exposerait à être tenté de vouloir faire trop bien et à ne pas réussir, surtout que souvent les ordonnances d'exécution de ce genre n'ont pas été conçues d'une manière très-heureuse.

Par ces motifs, nous avons retranché l'art. 13 de l'arrêté du Conseil des Etats.

Avant de terminer, nous ne ferons plus qu'une remarque relative au sens et à la portée que doit avoir l'art. 9 concernant les subsides fédéraux. Quand il dit: Ces subsides ne devront, dans la règle, pas dépasser 40 % des frais effectifs de construction, cela ne signifie aucunement que la Confédération ait à payer constamment ni même qu'elle ait à payer dans la règle 40% de ces frais; ce chiffre doit d'ordinaire être le maximum, ce qui n'exclut absolument pas et ne doit pas exclure que la Confédération fixe des proportions de subsides moins considérables, et qu'en général elle conserve pour chaque cas spécial son entière liberté d'action pour être à même de tenir compte des circonstances.

En terminant notre rapport, nous déclarons être tout disposés à donner d'autres renseignements et à rapporter plus en détail au cours des délibérations au sein du Conseil.

Horben, le 22 mai 1877.

Au nom de la Commission :

Le rapporteur :

Suter.

La Commission était composée de :

MM. Suter,
Arnold,
Bavier,
Desor,
Hertenstein,
Rohr (Berne),
Techtermann.

Pour traduction conforme:

D^r A.-A. GIRARD.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la haute surveillance de la Confédération sur la police des eaux dans les hautes régions.

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 :

I. Surveillance de la Confédération.

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

Cette surveillance s'étend :

- a. à tous les *torrents* compris dans la zone forestière fédérale, telle qu'elle se trouve délimitée en exécution de l'art. 24 de la Constitution;
- b. en dehors de cette zone, aux *cours d'eau* désignés soit par le Conseil fédéral d'accord avec les Gouvernements cantonaux que cela concerne, soit par l'Assemblée fédérale pour le cas où une entente ne pourrait être établie.

Art. 2. Le Conseil fédéral veille à ce que les Cantons remplissent leurs obligations relatives à la police des eaux, telles qu'elles résultent des lois et ordonnances fédérales et cantonales. Après fixation d'un délai péremptoire, il a le droit de faire exécuter, aux frais du Canton en défaut, les travaux en souffrance et de prendre telles autres mesures qui lui paraissent nécessitées par les circonstances.

Art. 3. Le Conseil fédéral veille à ce que tous les travaux exécutés dans ces eaux, ainsi que toute utilisation de celles-ci produisant des effets nuisibles ou dangereux, ou qui rendraient une amélioration de l'état actuel impossible, soient écartés ou supprimés. Il édicte des dispositions générales sur l'emploi, dans un but industriel ou pour le flottage, des cours d'eau sur lesquels des travaux ont été exécutés avec des subsides de la Confédération.

Art. 4. Le Conseil fédéral dispose, pour l'exercice de sa haute surveillance, du personnel technique nécessaire.

II. Obligations des Cantons.

Art. 5. Les travaux de défense, d'endiguement et de correction, exigés par l'intérêt public, seront exécutés le plus tôt possible sur les cours d'eau soumis à la haute surveillance de la Confédération.

Les Cantons aux territoires desquelles se rapportent ces travaux sont appelés à pourvoir à leur exécution et à leur entretien ultérieur. Ils peuvent faire valoir leurs droits sur les communes, corporations ou particuliers intéressés.

Les données techniques des travaux pour lesquels un subside fédéral est à prévoir doivent au préalable être soumises, par les Gouvernements cantonaux, à l'examen et à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 6. Dans le cas où des travaux de ce genre seraient incontestablement d'un grand intérêt pour plusieurs Cantons,

le Conseil fédéral est appelé, si l'on n'a pu arriver à une entente entre Cantons, à trancher les difficultés qui pourraient surgir pour l'exécution et la participation aux frais de ces travaux.

Art. 7. Les Cantons édicteront dans le délai de deux ans les lois et règlements nécessaires à l'application de l'art. 5. Ces lois et règlements contiendront:

- a. les dispositions sur l'exercice de la police cantonale des eaux et sur les autorités chargées de l'exécuter;
- b. les principes d'après lesquels les frais résultant de ces travaux et de leur entretien seront supportés par les intéressés ou par l'Etat, en ce qui le concerne.

Les lois et ordonnances des Cantons seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 8. Les expropriations rendues nécessaires par l'exécution de la présente loi auront lieu conformément à la loi fédérale sur les expropriations, du 1^{er} mai 1850.

La suppression de droits déjà acquis, tels que prise d'eau, emploi industriel, que nécessiterait l'intérêt de la police des eaux sera également traitée selon la même loi.

III. Subventions de la Confédération.

Art. 9. La Confédération participe aux travaux prévus par la présente loi au moyen de subsides de la Caisse fédérale. Toute demande de subvention, accompagnée des indications nécessaires sur la nature, l'importance et le coût des travaux à exécuter, sera présentée au Conseil fédéral par l'intermédiaire du Gouvernement cantonal.

Les subsides à fournir par la Confédération ne doivent, dans la règle, pas dépasser le 40 % des dépenses réelles.

Exceptionnellement, lorsque les ressources des Cantons ne suffiraient pas et qu'il y aurait un intérêt public majeur à l'exécution des travaux projetés, les subsides pourront s'élever à la moitié du chiffre des dépenses.

Art. 10. Le Conseil fédéral fixe chaque année, dans les limites des sommes portées au budget, les subventions à accorder aux Cantons.

L'Assemblée fédérale décide, par un arrêté spécial, sur les subsides qui dépassent, pour un seul et même travail, la somme de 50,000 francs.

Le devis fait règle, pour le calcul des subventions fédérales, toutes les fois que l'excédant de dépenses ne résulte pas, d'une manière évidente, de circonstances exceptionnelles et impossibles à prévoir ou de surcroît de travaux devenus nécessaires.

Art. 11. La Confédération subventionne également le rétablissement de travaux de grande importance détruits, malgré un bon entretien, ensuite d'accidents causés par la nature.

Sous les mêmes réserves, lorsqu'il s'agit de travaux intéressant plusieurs Cantons, ceux-ci peuvent être appelés par le Conseil fédéral à participer proportionnellement à leur rétablissement.

Art. 12. Il peut y avoir recours à l'Assemblée fédérale contre les décisions du Conseil fédéral.

Le Tribunal fédéral prononce lorsqu'il s'agit de la répartition des frais entre Cantons intéressés.

IV. Dispositions pénales, transitoires et finales.

Art. 13. Les contraventions à la présente loi sont passibles des amendes suivantes, sans préjudice de la réparation des dommages causés :

1. Flottage sans autorisation, ou contrairement aux prescriptions, fr. 10 à 500:
2. Exécution de travaux interdits sur un cours d'eau, de fr. 50 à 500.

Ces travaux devront être détruits aux frais du contrevenant.

En cas de récidive, les amendes peuvent être doublées.

L'enquête et le jugement relatifs à ces contraventions ainsi que l'emploi des amendes, restent dans les attributions des Cantons.

Art. 14. 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. 15. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer le moment où elle entrera en vigueur.

Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale, concernant
l'émission de bons du trésor fédéral, portant intérêt.

(Du 28 mai 1877.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 8 décembre 1876, le Conseil national, sur la motion présentée par M. le D^r Joos, a pris la décision suivante:

« A. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il ne serait pas désirable d'émettre des bons du trésor fédéral, dans le sens du projet de loi ci-dessous :

« Art. 1^{er}. Le Conseil fédéral est autorisé à faire fabriquer des bons du trésor en coupures de valeurs diverses, suivant que l'expérience a constaté les besoins de monnaie fiduciaire, et de les émettre à leur valeur nominale pour autant qu'il y aura demande.

« Art. 2. Les bons du trésor fédéral sont acceptés en paiement pour leur valeur nominale par toutes les caisses fédérales; le trésor fédéral les accepte en tout temps à première réquisition pour le compte de la Confédération, contre la valeur en espèces.

« L'acceptation n'en est pas obligatoire pour le public.

« Art. 3. Le trésor doit remplacer, aux frais de la Confédération, les exemplaires endommagés ou qui ont cessé de pouvoir être

Rapport de la Commission du Conseil national sur le projet de loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées. (Du 22 mai 1877.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1877
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1877
Date	
Data	
Seite	33-44
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 602

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.