

CH_VB 03-0066 5761 vom 7. Dezember 1998

Bundesverwaltung, 1998-12-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_03-0066_5761_

FR: CH_VB 03-0066 5761 du 7 décembre 1998

IT: CH_VB 03-0066 5761 del 7 dicembre 1998

Erwägungen

E. 9

juin 2006 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

5762 Condensé L'art. 76, al. 3, de la Constitution fédérale oblige la Confédération, entre autres tâches, à édicter des prescriptions sur la sécurité des ouvrages d'accumulation. Cette tâche est définie à l'heure actuelle à l'art. 3bis de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux, dans sa version du 27 mars 1953 (RS 721.10), et dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les ouvrages d'accumulation (RS 721.102). D'une manière générale, le droit en vigueur donne satisfaction. A la faveur de la réorganisation de la surveillance de la sécurité technique au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), il est toutefois nécessaire de procéder à une adaptation globale des prescriptions sur la supervision, l'approbation de projets et l'exploitation, ainsi que sur la surveillance. On estime en outre aujourd'hui que la réglementation est insuffisante en ce qui concerne la responsabilité civile et la base légale de la surveillance des plus petits ouvrages d'accumulation. Par conséquent, le remplacement de la loi sur la police des eaux s'impose. Le projet présenté ici parachève à l'échelon législatif la réglementation actuelle de la sécurité technique. La sécurité des grands ouvrages continue d'être examinée par un organisme étatique, celle des plus petites installations doit désormais l'être par des organismes indépendants accrédités, supervisés par l'organe étatique responsable de la sécurité. La responsabilité première pour la construction et l'exploitation d'un ouvrage d'accumulation continue d'incomber à son propriétaire. Le champ d'application de la réglementation en vigueur sera inscrit dans la loi de sorte que les plus petits ouvrages d'accumulation représentant un danger particulier soient expressément soumis à une surveillance spéciale ainsi qu'appréciés et surveillés en conséquence. On conservera l'actuel concept du plan en cas d'urgence, lequel sera désormais étendu aux ouvrages de plus petite taille. En outre, le présent projet renforce la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation. Cette mesure a été proposée dans le cadre de la révision totale du droit de la responsabilité civile et donne suite à diverses interventions parlementaires. L'exploitant d'un ouvrage d'accumulation répondra des dommages corporels et matériels causés par l'écoulement des eaux de l'ouvrage. Il répondra aussi même s'il n'y a pas faute de sa part ni défaut de l'ouvrage (responsabilité à raison du risque). Il sera libéré de cette responsabilité si le dommage est dû à une force majeure (phénomènes naturels extraordinaires et faits de guerre) ou à une faute grave commise par la personne lésée. On renonce à instaurer une obligation de couverture à l'échelon fédéral. Comme c'était le cas jusqu'à présent, il appartient aux cantons d'édicter les prescriptions ad hoc. S'agissant de la maîtrise des grands dommages, le projet comporte

des prescriptions similaires à celles de la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN – RS 732.44).

5763 La nouvelle réglementation s'applique, d'une part, aux quelque 190 ouvrages d'accumulation dont la sécurité est aujourd'hui contrôlée par la Confédération en vertu de l'ordonnance sur la sécurité des ouvrages d'accumulation et, d'autre part, aux quelques centaines de petits ouvrages d'accumulation qui sont actuellement assujettis à la surveillance des cantons.

5764 Table des matières Condensé 5762 1 Partie générale 5765 1.1 Contexte 5765 1.1.1 Ouvrages d'accumulation en Suisse 5765 1.1.2 Sécurité et risques des ouvrages d'accumulation 5766 1.1.3 Réglementation en vigueur en matière de surveillance et de responsabilité 5768 1.2 Nécessité d'une réforme 5770 1.3 Grandes lignes du projet 5771 1.4 Résultats de la procédure de consultation 5773 2 Partie spéciale: Commentaire des articles 5774 2.1 Chapitre 1: Dispositions générales 5774 2.2 Chapitre 2: Sécurité des ouvrages d'accumulation 5776 2.3 Chapitre 3: Responsabilité civile 5778 2.4 Chapitre 4: Surveillance et voies de droit 5783 2.5 Chapitre 5: Dispositions pénales et traitement des données 5784 2.6 Chapitre 6: Dispositions finales 5784 3 Conséquences 5785 3.1 Pour la Confédération 5785 3.2 Pour les cantons 5785 3.3 Pour les exploitants d'ouvrages d'accumulation 5785 4 Rapport avec le programme de la législature 5786 5 Aspects juridiques 5786 5.1 Constitutionnalité et forme juridique 5786 5.2 Délégation de compétences législatives 5786 5.3 Rapport avec le droit européen 5787

Loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation (Projet) 5789

5765 Message 1 Partie générale 1.1 Contexte 1.1.1 Ouvrages d'accumulation en Suisse Les ouvrages d'accumulation sont des constructions servant à barrer un cours d'eau, à accumuler des eaux, des matériaux de charriage, des glaces flottantes ou des avalanches de neige, ou encore à favoriser le dépôt (sédimentation) de matières en suspension (p.ex. du sable). Ces constructions sont constituées d'un ouvrage de retenue (le barrage) et d'une zone de retenue (le bassin d'accumulation). L'ouvrage de retenue peut être un barrage, une digue ou un barrage mobile. Une digue est constituée de matériaux de remblai, et un barrage mobile d'au moins 50 % d'éléments mobiles de fermeture. Il existe différents types de barrages en béton: le barrage-poids, le barrage-voûte, le barrage à contreforts; quant aux digues, elles peuvent être constituées de matériaux rocheux, de matériaux meubles, et comporter des éléments d'étanchéité extérieurs ou intérieurs. Dans le domaine des barrages, la Suisse possède une vaste et longue expérience tant en ce qui concerne leur construction que leur surveillance. C'est avec l'avènement de la période industrielle au XIXe siècle que l'on enregistre le début de la construction de nombreux barrages dans le but de produire du courant électrique. Au début, on a construit de relativement grands aménagements au fil de l'eau sur les cours d'eau du Plateau suisse, puis, plus tard, on a réalisé des barrages dans le massif alpin. Dans la première partie du XXe siècle, des ouvrages remarquables sont érigés: le barrage de Montsalvens, premier barrage-voûte en Europe, le barrage de Schräh, premier barrage du monde à dépasser une hauteur de 100 m. C'est pourtant au sortir de la Seconde Guerre mondiale que la construction des barrages a pris un essor considérable. La période la plus florissante se situe entre 1950 et 1970, période pendant laquelle des barrages de plus de 200 m de hauteur ont été réalisés (Grande Dixence, Mauvoisin, Contra, Luzzone). Aujourd'hui, la période intensive de construction des barrages est pratiquement achevée. Cependant, des ouvrages d'accumulation sont encore réalisés dans le domaine de la protection contre les crues, de la rétention des sédiments ou de la production de neige

artificielle. La sécurité des grands et des moyens ouvrages d'accumulation est surveillée par la Confédération en vertu de l'art. 3bis de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (LPeaux, RS 721.10) et de l'ordonnance d'exécution ad hoc du 7 décembre 1998 (OSOA, RS 721.102). En vertu de son article premier, l'OSOA s'applique aux «... ouvrages d'accumulation dont la hauteur de retenue au-dessus du niveau d'étiage du cours d'eau ou du niveau du thalweg est de 10 m au moins, ou, si cette hauteur est de 5 m au moins, à ceux dont la capacité de retenue est supérieure à 50 000 m³». Actuellement, la Confédération surveille environ 190 ouvrages, dont 86 % servent à produire de l'électricité, les autres étant destinés essentiellement à l'alimentation en eau (eau potable, irrigation) ou à la retenue des crues, des matériaux charriés ou des avalanches.

5766 Il existe en Suisse plusieurs centaines d'ouvrages qui ne remplissent pas le critère de taille inscrit dans l'ordonnance sur les ouvrages d'accumulation et justifiant leur surveillance par la Confédération. Une grande partie d'entre eux n'ont plus d'utilité particulière (p.ex. parce que la production de courant a été arrêtée). L'ordonnance sur les ouvrages d'accumulation a donc été étendue à de plus petits ouvrages d'accumulation qui représentent un danger particulier pour les personnes ou les choses. Des tâches d'exécution ad hoc sont confiées aux cantons. L'utilisation de forces hydrauliques en relation avec un ouvrage d'accumulation nécessite l'octroi d'un droit d'eau (concession) en vertu de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH, RS 721.80). Le droit cantonal détermine quelle collectivité accorde le droit d'eau (le canton, le district, la commune ou la collectivité). Dans le cas des eaux internationales, celui-ci est octroyé par la Confédération (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication – DETEC), laquelle peut s'appuyer sur l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Aucune concession n'est nécessaire pour la personne qui peut disposer elle-même des eaux, à condition qu'elle soit la collectivité habilitée à décider ou la personne propriétaire des eaux ou dépositaire d'un ancien droit d'eau.

1.1.2 Sécurité et risques des ouvrages d'accumulation

Les ouvrages d'accumulation sont des constructions particulières qui, en cas de rupture, peuvent provoquer d'énormes dégâts. Ce seul élément justifie l'importance primordiale d'un contrôle de leur conception, de leur réalisation et de leur exploitation. Afin de garantir un degré de sécurité aussi élevé que possible et de minimiser le risque résiduel, il faut être en mesure de détecter toute anomalie concernant le comportement de l'ouvrage, de ses fondations ou de ses environs. Dans ce sens, on a développé en Suisse une approche globale de la sécurité reposant sur les 3 piliers suivants: – la sécurité structurale, qui implique une conception et une réalisation adéquates des ouvrages; – la surveillance, qui implique la mise en place d'une organisation de surveillance stricte; – le plan d'urgence, qui implique des préparatifs adéquats en situation de danger. Différents pays appliquent également une approche comparable de la sécurité. En Europe, on la retrouve notamment en France, en Italie, en Autriche et en Espagne. Pour ce qui est de la sécurité structurale, il est important que les ouvrages soient conçus et réalisés de telle façon que leur sécurité soit garantie pour tous les cas de charge et d'exploitation prévisibles. La conception d'un ouvrage d'accumulation implique la prise en compte de tous les paramètres qui peuvent le solliciter. On distingue des effets permanents, comme celui du poids propre, des effets variables comme ceux de la poussée de l'eau ou des sédiments et des conditions climatiques, et enfin des actions accidentelles comme les crues ou les tremblements de terre.

5767 Des mesures techniques relevant de la construction doivent être prises pour permettre, en cas de besoin, d'abaisser le niveau du plan d'eau, voire de vidanger totalement une retenue dans les délais les meilleurs, et de pouvoir, le cas échéant, la maintenir vide (vidange de fond). De plus, tout ouvrage d'accumulation doit disposer d'une installation de dimensions suffisantes capable d'évacuer les crues même à bassin plein ou de les retenir entièrement grâce à un espace libre ménagé dans le bassin d'accumulation. Bien que l'activité sismique qui prévaut en Suisse ait été faible ces dernières années en comparaison de celle d'autres pays européens (tels que l'Italie ou la Grèce), la sécurité des ouvrages en cas de tremblement de terre doit aussi être garantie. Par principe, tous les barrages font l'objet d'un contrôle exceptionnel sur le site, suite à un tremblement de magnitude égale ou supérieure à 3. La surveillance régulière et stricte des ouvrages d'accumulation doit permettre de détecter à temps toute menace pesant sur leur sécurité (par exemple un comportement irrégulier, un défaut, un dégât majeur, une menace extérieure comme un risque d'éboulement d'une masse rocheuse dans la retenue). Le système de surveillance appliqué jusqu'ici en Suisse pour les grands ouvrages d'accumulation est basé sur un contrôle à 4 niveaux (le propriétaire, les ingénieurs spécialisés, les experts et, comme organisme indépendant, l'autorité de surveillance de l'Etat). L'état et le comportement de l'ouvrage sont appréciés par: – des contrôles visuels; – des mesures directes grâce à un dispositif d'auscultation, et – des essais de fonctionnement des éléments mobiles des organes de fermeture et de décharge. Ces mesures sont complétées par des examens périodiques de la sécurité (notamment par des expertises quinquennales) et par des analyses particulières imposées par l'autorité de surveillance (examen d'ouvrages anciens, sécurité face à des phénomènes naturels). Les contrôles visuels sont importants car ils permettent non seulement de vérifier l'état de l'ouvrage d'accumulation et de ses ouvrages annexes (dégradation des matériaux, fissuration, etc.), mais aussi d'observer les parties visibles des fondations et la tenue des versants de la retenue. Il est intéressant de noter qu'au niveau mondial, près de 70 % des événements particuliers concernant des ouvrages d'accumulation ont été mis en évidence par des contrôles visuels. L'analyse des résultats des mesures directes de déformations, de venues d'eau, de pressions permet de juger du comportement des ouvrages d'accumulation. Après un examen sommaire des valeurs relevées au barrage, les résultats sont rapidement transmis à un ingénieur spécialisé. Ce dernier procède à une analyse plus fine du comportement de l'ouvrage, et il est en outre chargé d'en faire une inspection locale annuelle. C'est grâce à une telle analyse que les déformations exceptionnelles du barrage de Tseuzier, suite à un effet de drainage provoqué par les travaux de forage d'une galerie, ont pu rapidement être mises en évidence. Les entrées des vidanges de fond des ouvrages d'accumulation doivent pouvoir être ouvertes en cas de nécessité et fonctionner parfaitement (abaissement préventif en cas d'anomalie constatée, manœuvre lors de crues). Des essais officiels de fonctionnement de ces organes doivent donc être effectués au moins une fois par année.

5768 Dans certains cas, des conditions particulières (capacité insuffisante, ouvrage inadapté) ont dicté la réalisation de nouvelles vidanges de fond. Malgré ces mesures, il n'est pas possible d'exclure totalement un danger. Par conséquent, il est nécessaire de disposer d'un plan d'urgence afin de pouvoir informer la population résidant en aval et, le cas échéant, de l'évacuer. Pour les retenues de plus de 2 millions de m³, des sirènes spéciales (sirènes alarme-eau) ont été mises en place dans la zone rapprochée, qui correspond à la région submergée en l'espace de 2 heures au plus en cas de rupture totale et soudaine d'un ouvrage. A l'heure actuelle, 62 ouvrages sont équipés de ce système d'alarme-eau. Les

zones menacées de submersion ont été délimitées par les services de la Confédération. C'est sur la base des cartes d'inondation que les cantons et communes concernés peuvent préparer leurs plans d'évacuation. Il appartient à la Confédération, aux cantons et aux communes de veiller, grâce aux moyens ordinaires et aux structures de la protection de la population, à la diffusion de consignes sur le comportement à adopter par la population et à son éventuelle évacuation. Dans la stratégie d'urgence, on distingue six menaces possibles pouvant engendrer une situation de danger: – un comportement anormal d'un ouvrage (par exemple un déplacement, une déformation) ou de ses fondations (par exemple une modification des percolations); – un glissement de terrain ou un éboulement (de roches, d'un glacier) dans la zone de retenue; – une crue extraordinaire; – un fort séisme; – un acte de sabotage; – une action militaire. Les trois premières menaces sont généralement détectées à temps; elles permettent donc la mise en œuvre de mesures avant que la population ne doive être évacuée (en cas de glissements de terrain, par exemple, la pose de drainages ou l'abaissement préventif du niveau d'eau dans la retenue). Le danger d'avalanche oblige, lui, à restreindre l'exploitation de onze retenues entre le 1er novembre ou le 1er décembre et le 30 avril.

1.1.3 Réglementation en vigueur en matière de surveillance et de responsabilité

Conformément à l'art. 76, al. 3, de la Constitution fédérale, la Confédération est tenue d'édicter des dispositions régissant la sécurité des barrages. Actuellement, cette tâche est décrite à l'art. 3bis de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux, dans sa version du 27 mars 1953, (RS 721.10) et dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la sécurité des ouvrages d'accumulation (RS 721.102). Mais l'art. 3bis de la loi sur la police des eaux n'énonce pas de véritables principes de la sécurité des ouvrages d'accumulation; de fait, il laisse pour une très grande part au Conseil fédéral le soin de publier les normes idoines. L'al. 1 exige qu'il veille «à ce que, pour les ouvrages de retenue actuels ou futurs, les mesures nécessaires soient

5769 prises pour prévenir le plus possible les dangers et les dommages qui pourraient résulter de leur mode de construction, de leur entretien insuffisant ou de faits de guerre». A l'al. 3, le Conseil fédéral est chargé d'arrêter les prescriptions nécessaires. A l'époque, cette disposition avait été volontairement rédigée de manière très générale «de façon à permettre au Conseil fédéral d'édicter en tout temps les dispositions d'exécution nécessaires en s'inspirant des progrès de la technique» (FF 1952 I 721). Le Conseil fédéral a mis en pratique ce mandat par voie d'ordonnance, et a inscrit la conception de la sécurité présentée au ch. 1.1.2 tout d'abord dans l'ordonnance de 1957 sur les barrages, puis dans l'ordonnance de 1998 sur la sécurité des ouvrages d'accumulation. Différents moyens permettent de garantir une sécurité optimale de ces ouvrages d'accumulation et, partant, de protéger les personnes résidant en aval. Il y a, d'une part, des prescriptions claires en matière de conception, de construction, d'entretien et de contrôle et, d'autre part, une réglementation de sécurité efficace instaurée par l'Etat. Afin d'assurer la bonne exécution de toutes les mesures, l'autorité de surveillance peut aussi ordonner l'abaissement du niveau d'eau dans le bassin d'accumulation ou sa vidange. Même s'il n'y a pas de faute de sa part, le propriétaire d'un ouvrage répond des dommages causés par l'ouvrage consécutivement à des vices de construction ou par défaut d'entretien. Enfin, il est punissable s'il contrevient volontairement ou par négligence aux dispositions de la loi sur la police des eaux ou de l'OSOA ou à des règles découlant de celles-ci. Jusqu'ici, la réglementation en vigueur a donné satisfaction. A ce jour, aucun des ouvrages d'accumulation surveillés par la Confédération n'a connu de défaillance susceptible de provoquer des dommages au sein de la population ni de la mettre concrètement en danger.

Le mérite en revient aux propriétaires, qui ont assumé leurs responsabilités, ont érigé et exploité leurs ouvrages en observant les règles de la technique et travaillent en étroite collaboration avec les autorités de surveillance. Par ailleurs, la surveillance et la supervision par des spécialistes et des experts externes ainsi que par les autorités compétentes sont bien rodées et donnent satisfaction. Aujourd'hui, la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation est essentiellement régie par les dispositions générales sur la responsabilité civile du code des obligations (CO; RS 220), en particulier par la responsabilité du propriétaire d'ouvrage à l'art. 58 CO, lequel précise que le propriétaire assume, sans avoir commis de faute, la responsabilité (causale) du dommage occasionné par des vices de construction ou par le défaut d'entretien. Grâce à cette disposition, les lésés bénéficient d'une large protection. Mais pour que la responsabilité soit engagée, ils doivent apporter la preuve d'une défectuosité de l'ouvrage. C'est pourquoi l'on parle d'une responsabilité causale simple. Les trois motifs classiques libérant le propriétaire de la responsabilité civile sont la force majeure, à savoir: (1) un événement extraordinaire, imprévisible qui frappe de l'extérieur avec une force inévitable¹ (phénomène naturel extraordinaire ou acte de guerre imprévisible); (2) la faute grave du lésé ou (3) l'action d'un tiers (tel un acte de sabotage). Le propriétaire n'est pas responsable, même en cas de défectuosité de l'ouvrage, si l'un de ces trois motifs est la cause exclusive du sinistre et qu'il interrompt ainsi le rapport de causalité entre la défectuosité de l'ouvrage et le sinistre.

¹ ATF 111 II 433, Heinrich Honsell, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3e éd., Zurich 2000, p.38 N 39; Heinz Rey, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3e éd. Zurich 2003, p. 132 N 574; Alfred Keller, Haftpflicht im Privatrecht I, 6e éd. 2002, p. 94.

5770 La loi sur la police des eaux contient à l'art. 3bis, al. 7, 10 et 11, des dispositions relatives à la responsabilité civile en cas de sinistre causé par un abaissement du niveau d'eau ordonné par l'Etat. Ces dispositions obligent la Confédération à verser une indemnité. Certains cantons, dans leurs concessions, ont imposé à plusieurs reprises aux exploitants une responsabilité civile sévère pour les sinistres occasionnés par des installations hydroélectriques. Mais l'admissibilité de telles dispositions sur les concessions est contestée², de même que leur admissibilité dans la législation cantonale sur les droits d'eau³. En revanche, la compétence qu'ont les cantons d'imposer aux exploitants la conclusion d'une assurance responsabilité civile n'est pas remise en question. Les cantons du Valais et des Grisons ont fait usage de ce droit. Les montants de la couverture de l'assurance responsabilité civile des grands ouvrages d'accumulation varient aujourd'hui entre 50 et 200 millions de francs dans les cantons du Valais et des Grisons, et entre 50 et 100 millions de francs dans les cantons qui ne connaissent pas l'assurance obligatoire. 1.2 Nécessité d'une réforme Le Conseil des Etats en date du 30 septembre 1991, et le Conseil national, le 16 décembre 1992, ont donné suite à une initiative du canton du Valais (90.203 du

E. 13

Voir Tercier, L'indemnisation (note 2), 259 ss, 262 ss.

5782 d'indemnisation peut enfin prévoir d'alléger le fardeau de la preuve lorsque, par exemple, les moyens de preuve ont été détruits par le sinistre. En vertu de la let. b, la Confédération doit pouvoir apporter des contributions supplémentaires aux dommages non couverts (voir art. 29, al. 1, LRCN), contributions qui pourront être subordonnées à la condition que le canton où est implanté l'ouvrage fournisse lui-même des prestations. Cette

disposition a suscité des critiques de la part de quelques-uns des organes consultés. Pourtant, elle tient compte du fait que les droits d'eau vont aux cantons ou aux communes qui ont octroyé la concession. Ces avantages économiques peuvent justifier que le canton mette à disposition des moyens financiers en vue de couvrir un grand sinistre. Par ailleurs, l'art. 8 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)¹⁴ prévoit qu'en général, les aides financières de la Confédération ne doivent être prévues que si les cantons en font de même. D'ailleurs, une participation des cantons est également requise en raison de la structure fédéraliste de la Suisse¹⁵. Il incombera donc aussi à l'Assemblée fédérale de prendre en considération la mesure dans laquelle la personne responsable aura veillé à la couverture du dommage. Si celle-ci n'a prévu aucune couverture, il lui faudra compter qu'elle supportera seule le dommage. La lettre c habilite l'Assemblée fédérale à régler la procédure et à charger une autorité particulière d'exécuter l'arrêté d'indemnisation. Le nombre des lésés pouvant être très élevé, il pourra être nécessaire de les réunir dans une communauté forcée¹⁶. Il devra également être possible de simplifier l'administration des preuves et de limiter les voies de recours. Des délais de péremption, applicables au dépôt des revendications, et une réglementation particulière des coûts en faveur des lésés pourront se justifier¹⁷. L'autorité spéciale chargée d'appliquer l'arrêté d'indemnisation pourra être un tribunal composé de spécialistes, le cas échéant une autorité administrative qui rend des décisions concernant les prétentions formulées. L'arrêté d'indemnisation doit prévoir une possibilité de recours devant le Tribunal fédéral. Art. 21 Modification des prestations d'assurance et primes de répartition en cas de grand sinistre Conformément à l'art. 30 LRCN, l'art. 21 permet d'établir une réglementation particulière si un grand sinistre engendre un état d'urgence. Dans pareil cas, il faut veiller à ce que l'ensemble des moyens financiers soient utilisés à bon escient et que l'opération soit coordonnée. La norme concerne non seulement les assurances privées et sociales mais encore l'assurance publique (assurance des bâtiments). Le Conseil fédéral pourra prévoir l'augmentation ou la réduction des prestations fournies par les établissements d'assurance. Des participations extraordinaires pourront être prélevées auprès des preneurs d'assurance (primes de répartition) ou retenues sur les prestations d'assurance¹⁸. La constitutionnalité de cette disposition sera abordée au ch. 5.1. Selon les considérations qui y sont faites, la compétence du Conseil fédéral sera subsidiaire par rapport aux mesures d'urgence mises en œuvre par les cantons.

E. 14

RS 616.1

E. 15

Tercier, L'indemnisation (note 2), 274.

E. 16

Nicolas JEANDIN, Parties au procès: Mouvement et (r)évolution; Précis en vue du Code fédéral de procédure civile actuellement en préparation, Zurich 2003, 158 ss 165 s.; Tercier, L'indemnisation (note 2), 253.s.

E. 17

Tercier, L'indemnisation (note 2), 249 s., 251, 253 s., 254 ss.

E. 18

Tercier, L'indemnisation (note 2), 271 ss.

5783 Art. 22 Coût des mesures prises par les autorités A l'instar de l'art. 15, al. 2, l'art. 22 régleme nte l'indemnisation des frais engendrés par des mesures préventives, principalement lors d'évacuations devant l'imminence d'un danger de déversement des eaux. La disposition contient l'obligation de droit public d'indemniser les autorités compétentes pour les frais qu'elles auront dû supporter (comme à l'art. 4, LRCN), alors que l'art. 15, al. 2, prévoit une responsabilité de droit privé en relation avec les frais assumés par les particuliers. Les frais encourus par les autorités pourront être mis à la charge de l'exploitant de l'ouvrage d'accumulation.

2.4 Chapitre 4: Surveillance et voies de droit Art. 23 Surveillance Tous les ouvrages d'accumulation soumis à la présente loi seront désormais placés exclusivement sous la surveillance de la Confédération; les cantons n'auront plus de tâches de surveillance particulières à exercer sur les petits ouvrages (al. 1). Dans le cadre de ses compétences en matière d'organisation, le Conseil fédéral désignera une autorité de surveillance disposant d'une compétence décisionnelle au sens du droit sur les procédures administratives de la Confédération (al. 2). Sur le plan organisationnel, l'organisme de sécurité, en sa qualité de service fédéral spécialisé dans la sécurité des ouvrages d'accumulation, sera rattaché à l'autorité de surveillance (voir aussi l'art. 5 de la loi).

Art. 24 Taxe de surveillance En vertu du ch. 1 de l'annexe de l'ordonnance sur les émoluments perçus par l'Office fédéral des eaux et de la géologie (RS 721.803), jusqu'ici les exploitants avaient à verser des émoluments annuels d'administration et de surveillance basés sur un système de calcul qui prévoyait des limites maximales liées à la capacité des retenues. Il manquait une base légale permettant de répercuter les coûts individuels non imputables (surveillance générale des ouvrages d'accumulation et surveillance par des organismes indépendants/contrôles ultérieurs par sondage, etc.). L'introduction de la taxe annuelle de surveillance permettra de pallier cette lacune. L'art. 46a LOGA constitue la base légale de la perception d'émoluments administratifs; une réglementation légale spéciale est donc superflue. Selon l'al. 5, le Conseil fédéral est tenu de régler les modalités, en particulier la question de savoir ce qui entre dans le cadre des coûts imputables et quels sont les ouvrages exemptés d'émoluments et de redevances (en l'occurrence, on pense en premier lieu aux bassins de rétention, aux paravalanches et aux ouvrages similaires destinés à protéger d'un danger, souvent construits à l'aide de subventions fédérales et dont l'exploitation ne procure pas de bénéfices directs).

5784 Art. 25 Voies de droit L'art. 25, al. 1, correspond à l'art. 72, al. 3, de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques¹⁹. L'al. 2 prévoit que l'autorité responsable de surveillance sera habilitée à user des moyens de recours prévus contre les décisions des autorités cantonales fondées sur la présente loi. Cela permettra de tenir compte, comme dans le cas des défrichements, du fait que l'évaluation des plans de construction de barrages fait généralement partie intégrante d'une procédure exclusivement cantonale, et qu'une évaluation négative n'aboutit pas obligatoirement à l'abandon du projet.

2.5 Chapitre 5: Dispositions pénales et traitement des données Art. 26 Violation des prescriptions de sécurité Pour inciter le propriétaire d'un ouvrage d'accumulation à respecter les obligations qui lui sont faites, les infractions commises à leur encontre seront sanctionnées par des dispositions pénales spéciales, comme dans le droit en vigueur (art. 13bis loi sur la police des eaux). Sera punie comme délit en vertu de l'art. 26, la construction d'un ouvrage d'accumulation par une personne qui, intentionnellement ou par négligence, ne tiendra pas compte des mesures de sécurité prescrites, ou la poursuite de l'exploitation d'un ouvrage qui présenterait des lacunes importantes au niveau de la sécurité.

Art. 27 Poursuites pénales Etant donné que la surveillance sera entièrement confiée à la Confédération et, partant, à

l'autorité responsable de la sécurité, la poursuite pénale doit incomber à la Confédération et se dérouler conformément à la loi sur le droit pénal administratif (RS 313.0). Le Conseil fédéral sera tenu de désigner l'autorité administrative de poursuite et de jugement.

2.6 Chapitre 6: Dispositions finales Art. 29 et 30 L'art. 30 abroge la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux. Les obligations d'indemnisation que celle-ci prévoit pour les abaissements de niveau ordonnés par la Confédération (art. 3bis, al. 8–11) n'existent pas dans la loi sur les ouvrages d'accumulation. Ce domaine ne justifie donc plus l'existence de normes spéciales. En effet, si des mesures doivent être ordonnées à cause d'événements extraordinaires ou de faits de guerre, les obligations de compensation doivent découler des prescriptions inscrites dans les lois ad hoc (voir, p. ex., l'art. 80 de la loi sur l'armée et l'administration militaire, RS 510.10, ou l'art. 30 et 31 de la loi sur la protection

E. 19

Selon l'art. 72, al. 3, de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, revu par la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation approuvée le 18 juin 1999, c'est la commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement qui est compétente. (RO 1999 3081).

5785 civile, RS 520.1). Les abaissements de niveau demandés par l'organisme responsable de la sécurité ou par un organe indépendant et ordonnés par l'autorité d'approbation ou de surveillance en vue d'éviter des dangers menaçants (p.ex. la gestion du bassin de retenue en hiver en vue d'empêcher un débordement consécutif à des avalanches) doivent être assumés sans indemnité par l'exploitant car, comme tout propriétaire d'ouvrage, celui-ci est tenu d'exploiter son installation en toute sécurité, autrement dit de façon à minimiser les dangers potentiels.

3 Conséquences 3.1 Pour la Confédération L'Office fédéral de l'énergie ou une autre autorité désignée par le Conseil fédéral continuera à devoir surveiller la sécurité des grands ouvrages d'accumulation. En sus, s'agissant des petits ouvrages d'accumulation, ce service fédéral, ou l'organisme responsable de la sécurité qui lui est rattaché, reprendra une partie des tâches de surveillance des cantons. De plus, il participera à l'accréditation des organismes indépendants et à leur supervision. Par rapport à la réglementation actuelle, cela pourrait générer des charges supplémentaires qui ne pourront être absorbées que par l'engagement de quatre ingénieurs spécialisés.

3.2 Pour les cantons La suppression de la surveillance des petits ouvrages d'accumulation, qui leur incombait jusqu'à présent, déchargera les cantons. A l'avenir, leurs tâches dans ce domaine devront être accomplies par l'autorité de surveillance ou l'organisme responsable de la sécurité et par des tiers indépendants. Toutefois, le nouveau régime du contrôle de la sécurité procurera un surcroît de travail aux autorités cantonales chargées de délivrer les autorisations de construire (correspondance avec l'organisme responsable de la sécurité et les organes indépendants).

3.3 Pour les exploitants d'ouvrages d'accumulation La nouvelle réglementation du contrôle de la sécurité technique prévoyant également l'instauration d'un financement permettant la couverture des coûts, les exploitants d'ouvrages d'accumulation seront plus sollicités qu'aujourd'hui. Ces charges supplémentaires devraient cependant rester dans des limites acceptables pour les grands ouvrages d'accumulation, puisque le droit actuel oblige déjà leurs exploitants à prendre en charge les coûts des spécialistes et des experts externes mandatés pour le contrôle et la surveillance de leurs ouvrages. Le nouveau régime de surveillance des petits ouvrages par des organismes indépendants devrait générer pour leurs exploitants des coûts annuels moyens de l'ordre de 10 000 francs, et on peut admettre que la rédaction du rapport de sécurité par un spécialiste

devrait prendre environ 3 jours, l'activité de l'organisme indépendant, environ 1,5 à 2 jours de travail, et la taxe de surveillance (répercutée) devrait être plutôt modeste. La nouvelle réglementation de la responsabilité civile ne devrait pas avoir de conséquences notables, étant donné qu'elle ne renforce que très peu le régime actuel.

5786 4 Rapport avec le programme de la législature Le projet fait partie de la réorganisation de la surveillance de la sécurité au sein du DETEC. Il est inscrit à l'annexe 1 du rapport sur le programme de la législature 2003–2007 au ch. 1.4 (Message concernant la loi fédérale sur la sécurité technique). 5 Aspects juridiques 5.1 Constitutionnalité et forme juridique L'art. 76, al. 3, Cst. octroie à la Confédération une large compétence législative dans le domaine de la sécurité des ouvrages d'accumulation. En vertu de l'art. 164 Cst., les dispositions fondamentales régissant les droits et les devoirs de personnes, les tâches des autorités fédérales ainsi que leur organisation et leurs procédures doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. L'art. 21 du projet donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur la modification des prestations des assureurs et sur les primes de répartition si un grand sinistre engendre un état d'urgence. Lors de la consultation sur le projet de loi sur la responsabilité civile des ouvrages d'accumulation, quelques cantons avaient contesté la constitutionnalité de cette compétence dans l'optique de l'assurance cantonale des bâtiments. Cette compétence résulte cependant, d'une part, du mandat législatif étendu évoqué plus haut dans le domaine de la police des eaux. D'autre part, la compétence octroyée à la Confédération d'agir en cas d'urgence s'appuie sur son obligation de garantir la sécurité intérieure (voir art. 52, 57, 173, al. 1, let. a, 185 al. 2, Cst.). La réserve des droits régaliens des cantons inscrite à l'art. 94, al. 4, Cst. n'est pas en porte-à-faux avec cette compétence de la Confédération. En effet, si elle permet de limiter la liberté de commerce et d'industrie, elle ne restreint aucune des compétences de la Confédération. En revanche, force est de constater que les cantons sont eux aussi porteurs d'une compétence visant à préserver la sécurité intérieure. La Confédération ne fera donc usage de sa compétence que subsidiairement, si les mesures des cantons ne permettent pas de maîtriser une situation d'urgence, par exemple parce que plusieurs d'entre eux sont touchés. 5.2 Délégation de compétences législatives Les art. 4, al. 1, 6, al. 2, 21, al. 1, 27, al. 4, et 28 délèguent des compétences législatives au Conseil fédéral. Celles-ci ont trait à des détails techniques et administratifs ou à des réglementations spéciales régissant des faits matériels exceptionnels ainsi qu'à l'exécution de la loi. Par conséquent, elles respectent le cadre constitutionnel (art. 164, al. 2, et 182 Cst.).

5787 5.3 Rapport avec le droit européen Actuellement, l'Union européenne n'a pas encore harmonisé le contrôle de la sécurité des ouvrages d'accumulation. Les pays alpins qui nous entourent, l'Autriche, l'Italie et la France ont réglé les exigences et la surveillance des ouvrages d'accumulation dans des lois cadres nationales, en observant les principes suivants: les prescriptions matérielles de la loi s'appliquent à tous les ouvrages d'accumulation; les plus grands d'entre eux sont soumis au contrôle direct d'une autorité nationale, les plus petits placés sous la surveillance d'autorités régionales (Autriche) ou également d'organes nationaux (France et Italie); le contrôle des plus petits ouvrages par des organismes indépendants, tel qu'il est proposé dans le cadre de la LCS, n'existe encore dans aucun pays européen.

5788

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali

digitali Message relatif à une loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation In Bundesblatt
Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume
Heft 27 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.060 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto
Datum 11.07.2006 Date Data Seite 5761-5788 Page Pagina Ref. No 10 139 748 Die
elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das
Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie
fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della
Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.