



24.xxx

Message concernant l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'arrêtés fédéraux suivants, en vous proposant de les adopter :

1. arrêté fédéral portant approbation du Traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance,
2. arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour la participation de la Suisse à l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance.

Nous vous soumettons par ailleurs, en vous proposant de l'adopter, le projet de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (loi relative au Rhin alpin).

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet trois objets au Parlement. Tous visent à améliorer significativement la protection contre les crues du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance.

Contexte

La vallée inférieure du Rhin est aujourd'hui exposée à des risques importants de crues : entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance, il existe en cas de très fortes crues un danger de débordement et de ruptures de digues et, partant, de submersions de plusieurs mètres de hauteur sur de grandes surfaces. De tels événements sont susceptibles d'entraîner de nombreuses victimes et des dégâts matériels de l'ordre de 13,5 milliards de francs. En outre, le besoin de protection a fortement augmenté du fait de l'évolution démographique et de la croissance économique de ces dernières décennies. Les ouvrages de protection existants, dont la plupart ont plus de cent ans, ne permettent plus d'assurer la sécurité nécessaire en cas de crue.

Conscientes de cet état de fait, la Suisse et l'Autriche ont décidé de renforcer la protection contre les crues le long de la partie commune du cours d'eau. À cette fin, les deux États ont fait élaborer un projet de protection contre les crues permettant d'augmenter la capacité de débit du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance de 3100 m³/s à 4300 m³/s, en premier lieu grâce à des élargissements du Rhin entre les digues de protection contre les crues existantes.

L'ouvrage commun, tel qu'est appelé le projet de protection contre les crues, sera lancé en 2025 avec la procédure d'approbation et finalisé en 2052, au terme d'une durée de réalisation de 27 ans. Les frais totaux s'élèvent à 2194,4 millions de francs, TVA incluse. La quote-part de la Suisse est de 1040,4 millions de francs. L'ouvrage commun permettra de protéger les régions environnantes contre une crue tricentennale. De plus, les risques seront sensiblement réduits même dans le cas de crues encore plus importantes. La solution présentée permet d'améliorer de manière robuste, efficace et durable la protection contre les crues dans la vallée du Rhin. D'autres solutions techniques ne permettent pas l'atteinte de ces objectifs.

Au travers de l'ouvrage commun, les deux États voisins poursuivent une longue tradition de protection bilatérale contre les crues puisque, depuis 1892, la Suisse et l'Autriche assument conjointement la régularisation du tronçon du Rhin allant de l'embouche de l'Ill au lac de Constance. L'amélioration de la protection contre les crues au début du XX^e siècle a ainsi jeté les bases du développement socioéconomique de la vallée inférieure du Rhin.

Contenu du projet

Pour la réalisation du projet de protection contre les crues, la Suisse a négocié un nouveau traité avec l'Autriche. Celui-ci est déjà le quatrième dans son genre et il vient compléter les trois traités existants, notamment en ce qui concerne l'ouvrage commun ainsi que son financement, sa mise en œuvre et son entretien futur.

Afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du quatrième traité et, donc, d'améliorer la protection contre les crues dans la vallée inférieure du Rhin, trois objets, soumis conjointement au Parlement dans le cadre du présent projet, doivent être approuvés en Suisse.

Le premier objet consiste en l'approbation du quatrième traité, joint en annexe. Ce dernier est une solution négociée et équilibrée répondant aux souhaits de la Suisse. Ses différents articles sont commentés en détail dans le présent message.

Le deuxième objet consiste en l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (loi relative au Rhin alpin). Celle-ci concerne la Confédération et le canton de Saint-Gall. Elle règle dans les grandes lignes la mise en œuvre nationale du traité, notamment la répartition des frais entre la Confédération et le canton de Saint-Gall, ainsi que la procédure d'approbation des plans utilisée. La Confédération et le canton continueront à se partager les frais à hauteur de 80 pour cent pour la Confédération et de 20 pour cent pour le canton, et l'approbation des plans sera régie par le droit de la procédure du canton de Saint-Gall.

Le troisième objet consiste en un crédit d'engagement destiné à financer le projet de protection contre les crues. Les deux États se partagent les frais nets à parts égales. Pour la Suisse, cela signifie un besoin financier de 1040,4 millions de francs (TVA incluse). Ventilés sur la durée de réalisation de 27 ans, les frais annuels se montent à quelque 38,53 millions de francs. Lorsque la Suisse prend des engagements de cet ordre sur plusieurs années, un crédit d'engagement devant être approuvé par le Parlement est nécessaire.

Les trois objets sont intimement liés par leur contenu. Seule l'adoption des trois objets, c'est-à-dire leur approbation, permet la mise en œuvre de l'ouvrage commun et, de ce fait, l'amélioration de la protection contre les crues dans la vallée inférieure du Rhin.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	8
1.1.1 Risques inacceptables	8
1.1.2 Objectifs	8
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	9
1.2.1 Variantes en matière de protection contre les crues	9
1.2.2 Étude des questions juridiques	10
1.2.3 Solution retenue	11
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	13
1.3.1 Relation avec le programme de la législature	13
1.3.2 Relation avec le plan financier	13
1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	14
2 Procédure préliminaire	14
2.1 Travaux préparatoires	14
2.1.1 Travaux préparatoires du projet de protection contre les crues	14
2.1.2 Travaux préparatoires du traité	15
2.2 Consultation et procédure de consultation	15
2.2.1 Consultation du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg	15
2.2.2 Renonciation à la procédure de consultation	15
2.3 Analyse d’impact de la réglementation	17
2.4 Déroulement et résultat des négociations	17
2.4.1 Déroulement	17
2.4.2 Objectifs du mandat de négociation	17
2.4.3 Contraintes et résultat	18
3 Présentation du traité et commentaire des dispositions	19
3.1 Réglementation proposée	19
3.2 Commentaire des dispositions	19
4 Présentation du projet de loi et commentaire des dispositions	30
4.1 Réglementation proposée	30
4.2 Commentaire des dispositions	31
4.3 Mise en œuvre	34
5 Contenu de l’arrêté de crédit	34
5.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs	34
5.1.1 Proposition du Conseil fédéral	34
5.1.2 Exposé des motifs	35

5.2	Description du projet et commentaire des principales dispositions	35
5.2.1	Besoin financier, structure des frais et rentabilité	35
5.2.2	Principes et mécanismes de financement	40
5.3	Étapes de réalisation et de financement de la Confédération	43
5.3.1	Calendrier	43
5.3.2	Déroulement des travaux	43
5.3.3	Planification financière	44
5.4	Estimations du renchérissement	45
6	Conséquences	45
6.1	Conséquences pour la Confédération	45
6.1.1	Conséquences financières	45
6.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	46
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	47
6.3	Conséquences économiques	47
6.3.1	Considérations générales	47
6.3.2	Conséquences pour l'industrie	48
6.3.3	Conséquences pour le tourisme	48
6.3.4	Conséquences pour l'agriculture	48
6.3.5	Conséquences pour l'approvisionnement en eau potable	49
6.3.6	Compétitivité régionale	49
6.4	Conséquences sanitaires et sociales	49
6.4.1	Sécurité et santé	49
6.4.2	Formation	50
6.4.3	Responsabilité personnelle et marge de manœuvre	50
6.4.4	Culture, valeurs et ressources sociétales	50
6.5	Conséquences environnementales	50
6.5.1	Exigences de la politique environnementale	50
6.5.2	Amélioration de l'écologie des eaux	50
6.5.3	Impact sur l'environnement	51
6.6	Autres conséquences	52
6.6.1	Politique extérieure	52
7	Aspects juridiques	52
7.1	Constitutionnalité et légalité	52
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	52
7.3	Forme de l'acte à adopter	52
7.4	Frein aux dépenses	53
7.5	Application provisoire	53
7.6	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	53
7.7	Conformité à la loi sur les subventions	54

7.7.1	Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération	54
7.7.2	Gestion matérielle et financière de la subvention	54
7.7.3	Procédure d'octroi des contributions	55
7.7.4	Limitation dans le temps de la subvention	55
7.8	Délégation de compétences législatives	55
7.9	Protection des données	55
	Annexe: Simulation des flux de paiement 2025-2052	56
	Loi fédérale sur l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (loi relative au Rhin alpin) (projet)	FF 2023 ...
	Arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour la participation de la Suisse à l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (projet)	FF 2023 ...
	Arrêté fédéral portant approbation du Traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (projet)	FF 2023 ...
	Traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance	FF 2023 ...

Message

1 Contexte

Dans la vallée inférieure du Rhin, les inondations au XIX^e siècle ont souvent été lourdes de conséquences si bien que le terme « Rheinnot » (la Misère rhénane) est entré dans l'histoire de la vallée. En 1892, la Suisse et l'Autriche-Hongrie de l'époque concluent un traité commun visant à mieux protéger contre les crues la région du tronçon frontalier du Rhin, situé entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance.

S'appuyant sur trois traités (1892, 1924 et 1954), les deux États corrigent le lit du Rhin, élèvent des ouvrages de protection et jettent ainsi peu à peu les bases d'un système de régularisation qui améliore considérablement la sécurité en cas de crue dans la vallée inférieure du Rhin : plus aucune inondation dévastatrice ne s'est produite depuis.

Sans cette protection contre les crues, le fort développement socioéconomique de la vallée inférieure du Rhin n'aurait pas été possible. Aujourd'hui, celle-ci accueille plus de 320 000 personnes. De nombreuses entreprises font de la région un espace économique d'importance pour le canton de Saint-Gall et la Suisse, mais aussi pour le land du Vorarlberg et l'Autriche.

Forte de plus de 130 ans, la coopération avec l'Autriche en matière de protection contre les crues ne s'est jamais démentie : l'organisation bilatérale « Régularisation internationale du Rhin » (IRR) est toujours chargée de réaliser et d'entretenir les ouvrages de protection sur le tronçon du Rhin allant de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance. Elle le fait sur la base des traités existants, qui sont toujours en vigueur. Ceux-ci obligent également la Suisse et l'Autriche à garantir de manière durable une protection contre les crues sur le tronçon du Rhin compris entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance.

Pour l'heure, les ouvrages et installations de protection contre les crues situés sur ce tronçon (points kilométriques rhénans 65,0 à 91,0) sont dimensionnés pour une capacité maximale de débit de 3100 m³/s. D'après les calculs actuels, les territoires environnants sont ainsi protégés contre les crues centennales.

Les digues existantes ont par le passé été entretenues et renforcées là où cela était nécessaire. Celles-ci datant, pour la majorité d'entre elles, de plus de 100 ans, elles ne correspondent plus aux exigences modernes de sécurité. Ces dernières décennies, les risques d'inondation et, partant, le besoin de protection, ont en outre fortement augmenté en raison de l'évolution démographique et de la croissance économique.

Aujourd'hui, les ouvrages existants ne permettent plus de garantir le niveau de sécurité nécessaire en cas de crue.

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 Risques inacceptables

Il faut s’attendre à des ruptures de digues si le débit du Rhin dépasse celui d’une crue centennale. Dans le cas d’une crue tricentennale du Rhin sur son tronçon compris entre l’embouchure de l’Ill et le lac de Constance, le débit attendu est de 4300 m³/s ; en cas de crue extrême présentant une période de retour de plus de 500 ans, des pointes à 5800 m³/s pourraient même être atteintes. Les ouvrages et installations de protection existants ne devraient pas y résister.

Il pourrait s’ensuivre des inondations sur de grandes surfaces et de plusieurs mètres de hauteur entraînant de nombreuses victimes et de gros dégâts. Dans le cas d’une crue tricentennale, les dégâts directs devraient s’élever à quelque 13,5 milliards de francs. Les risques liés aux inondations atteignent donc un niveau inacceptable.

La forte augmentation des risques liés aux inondations depuis les années 1950 tient à de nombreux facteurs. D’une part, elle tient au développement socioéconomique de la vallée inférieure du Rhin, qui fait amplifier les dégâts potentiels. D’autre part, les risques se sont également accentués, car la récurrence des crues est de nos jours plus élevée, une évolution mise en lumière par les crues de 1999, de 2002 et de 2005 dans différentes régions suisses et par des inondations catastrophiques dans la vallée de l’Ahr en Allemagne en 2021.

À quoi s’ajoute le fait que les digues existantes – qui ont pour la majorité d’entre elles plus de 100 ans et qui n’ont pas été construites de manière uniforme – ne correspondent plus à l’état de la technique.

Par ailleurs, d’autres dangers ont été détectés, par exemple un manque de résistance sismique des constructions et des installations.

Le système de régularisation du Rhin existant ne permet plus d’atteindre un niveau satisfaisant de protection : la capacité de débit est insuffisante, de même que la sécurité des ouvrages, et il manque des mécanismes permettant de limiter de manière fiable les dégâts en cas de crues extrêmes.

1.1.2 Objectifs

L’objectif premier des efforts conjoints consiste à faire en sorte que l’espace de vie et l’espace économique situés entre l’embouche de l’Ill et le lac de Constance soient protégés contre les crues, aujourd’hui et à l’avenir, et que les risques importants de crues soient ramenés à un niveau acceptable.

La protection contre les crues sur le tronçon du Rhin allant de l’embouche de l’Ill au lac de Constance doit être améliorée et complétée par des mécanismes de protection contre les crues extrêmes. À cette fin, la capacité de débit du Rhin entre l’embouche de l’Ill et le lac de Constance doit être sensiblement relevée, en premier lieu grâce à des élargissements entre les digues existantes.

En outre, le projet de protection contre les crues (désigné sous le terme « ouvrage commun » dans le traité) remplit les objectifs techniques suivants :

- Le risque résiduel lors de crues extrêmes est réduit, et toute rupture incontrôlée des digues est évitée.
- Le lit du cours d'eau est stabilisé, et les tendances à l'érosion et à l'atterrissement sont contrées.
- La section d'écoulement des crues est garantie de manière durable.
- Les exigences légales en matière de reconstitution des fonctions écologiques visées à l'art. 4 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau¹ et à l'art. 37 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)² sont respectées.
- Lors des étiages, le niveau des eaux souterraines est maintenu et même relevé, lorsque cela est possible, dans les zones qui le nécessitent. Lors des crues, le niveau des eaux souterraines ne dépasse pas le niveau actuel
- L'approvisionnement en eau à partir d'eaux souterraines de qualité irréprochable reste garanti.
- La capacité de production agricole et la fertilité des sols sont maintenues.
- Le paysage rhénan est revalorisé en tant que zone de délasserment.
- S'agissant de la construction et de la maintenance, les mesures sont économiquement rentables, autrement dit entraînent plus d'avantages que de coûts.

Atteindre ces objectifs requiert de créer les conditions-cadres juridiques et financières nécessaires entre la Suisse et l'Autriche, mais aussi au sein même de la Suisse.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Variantes en matière de protection contre les crues

À la recherche de la solution optimale en matière de protection contre les crues, les gouvernements suisse et autrichien ont fait réaliser depuis 2011 des études de variantes exhaustives de façon participative.

Des représentants des offices et des services spécialisés concernés des deux États, mais aussi du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg, ainsi que des communes riveraines, de groupes d'intérêts et d'associations, sans oublier la population, ont ainsi participé au développement du projet aussi bien en amont qu'en aval.

Des études ont été faites pour savoir notamment si le manque de capacité d'écoulement pouvait être corrigé grâce à une surélévation des digues de protection, à un abaissement du fond du chenal ou à un élargissement du lit à l'intérieur des digues existantes.

Les études de variantes ont montré qu'un abaissement du fond du chenal n'était pas envisageable en raison des effets négatifs qu'il aurait sur le niveau des eaux souterraines et sur l'approvisionnement en eau potable. Une surélévation des digues de pro-

1 RS 721.100

2 RS 814.20

tection, déjà très hautes, accroîtrait davantage le risque de rupture de celles-ci en cas de forte crue. Leur surélévation n'aurait donc, à l'aune des risques, pas été possible. En outre, tous les ponts et leurs voies d'accès auraient également dû être surélevés, ce qui se serait traduit par des coûts importants souvent en raison d'un manque de place.

Les études exhaustives réalisées ont montré que seul un élargissement du lit des deux côtés, à l'intérieur des digues existantes, avec quatre points de déversement pour les crues extrêmes, permettrait une amélioration robuste, efficiente et durable de la protection contre les crues.

1.2.2 Étude des questions juridiques

Nouveau traité

Les mesures nécessaires ne peuvent pas être mises en œuvre sur la base des précédents traités de 1892, 1924 et 1954, mais nécessitent un nouvel accord entre les deux États qui règle le financement par la Suisse et par l'Autriche. Il est par conséquent impératif de conclure un nouveau traité pour réaliser le projet de protection contre les crues. En l'absence de nouvel accord, la réduction des risques nécessaire n'est donc pas possible.

Arrêté de crédit

Aux termes de l'art. 21, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération³, un crédit d'engagement doit être demandé au Parlement lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Tel est le cas avec la signature du présent traité. En outre, l'art. 10, al. 3, de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau exige que les crédits d'engagement destinés aux grands projets qui nécessitent des fonds importants sur une période prolongée soient soumis à l'Assemblée fédérale dans un message spécial.

Adoption d'une loi fédérale

Lors des traités de 1892, 1924 et 1954, d'importantes règles nationales nécessaires à la mise en œuvre du traité – par exemple la clé de répartition des frais entre la Confédération et le canton – n'avaient été fixées que dans le message d'accompagnement.

En l'absence d'une nouvelle loi fédérale, les bases juridiques seraient incomplètes : la répartition des frais entre la Confédération et le canton de Saint-Gall, les règles relatives à l'élaboration de rapports et la procédure d'approbation des plans ne seraient pas ancrées dans la loi.

S'agissant de la mise en œuvre au niveau national, la pratique jusqu'ici appliquée serait, en l'absence de nouvelle loi fédérale, porteuse d'incertitudes juridiques considérables.

3 RS 611.0

1.2.3 Solution retenue

La solution proposée comporte au niveau fédéral trois objets liés les uns aux autres (traité, loi fédérale et arrêté de crédit) nécessaires à la réalisation de la variante optimale du projet de protection contre les crues.

L'amélioration de la protection contre les crues doit être financée de manière conjointe par la Suisse et l'Autriche. Un nouveau traité a été négocié à cette fin (cf. chap. 3). Celui-ci est présenté au Parlement pour approbation.

La détermination de la procédure d'approbation adéquate et d'une clé nationale de répartition des frais entre la Confédération et le canton de Saint-Gall nécessite l'adoption d'une loi fédérale (cf. chap. 4).

La Suisse prend des engagements financiers sur plusieurs années au travers du traité. Pour ce faire, le Parlement doit approuver le crédit d'engagement demandé (cf. chap. 5).

Les trois objets sont intimement liés par leur contenu. Seule l'adoption des trois objets, c'est-à-dire leur approbation, permet de réaliser l'ouvrage commun et, partant, de garantir une protection contre les crues dans la vallée inférieure du Rhin à l'avenir.

Ouvrage commun

L'ouvrage commun a été développé par l'IRR sur mandat de la Suisse et de l'Autriche. Lors du processus participatif de planification, il a fallu respecter les conditions-cadres légales des deux États et planifier les mesures de manière à ce que les deux États en profitent de manière équilibrée.

L'ouvrage commun devrait être réalisé sur une période de 27 ans. Les frais estimés s'élèvent à près de deux milliards de francs. Les frais nets sont supportés à parts égales par la Suisse et l'Autriche ; chaque État verse sa propre TVA.

Le projet de protection contre les crues présente les caractéristiques suivantes:

- La capacité de débit du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance est portée de 3100 m³/s à 4300 m³/s. D'après les calculs hydrologiques actuels, la protection contre les crues est ainsi renforcée pour résister à une crue tricentennale (contre une crue centennale aujourd'hui).
- Le projet est essentiellement mis en œuvre entre les digues extérieures (maintenues) de protection contre les crues via un important élargissement du lit mineur grâce à une suppression des ouvrages transversaux, des digues intérieures et des ouvrages de protection des rives existants. Les surfaces nécessaires pour la protection contre les crues – exception faite de la zone d'embouchure de la Frutz côté autrichien – sont publiques.
- La majorité des digues de protection contre les crues, souvent vieilles de plus de 100 ans, sont sur l'ensemble du tronçon soit reconstruites soit rénovées de fond en comble avec des matériaux locaux et ainsi mises au niveau de l'état actuel de la technique. La hauteur des digues n'est relevée que ponctuellement par rapport aux digues existantes.

- Des améliorations du sous-sol sont entreprises là où cela est nécessaire pour garantir la sécurité sismique.
- Quatre points de déversement sont créés pour limiter les dégâts en cas d'événements extrêmes (débit supérieur à 4300 m³/s). En ces points, l'eau est déviée selon le débit vers des surfaces présentant un potentiel de dégâts aussi faible que possible de manière à éviter tout dysfonctionnement majeur des ouvrages. La sécurité des ouvrages est ainsi garantie et le risque de rupture des digues, minimisé, ce qui réduit considérablement l'ampleur des dégâts en cas d'événements extrêmes.
- La gestion des matériaux charriés sur trois lieux d'extraction permet d'assurer la stabilité du lit et de garantir la section d'écoulement sur le long terme. Parallèlement, le débit de charriage est rendu aussi naturel que possible.
- La couche supérieure du sol et d'autres matériaux adaptés déplacés lors des travaux de construction peuvent être mis à disposition pour des projets agricoles d'amélioration des sols hors du périmètre du projet. Une contribution est ainsi apportée au maintien de la capacité de production agricole et de la fertilité des sols. Le lit majeur restant et les surfaces dévolues aux digues sont exploités de manière extensive.
- Le cours naturel du Rhin est – conformément aux prescriptions légales des deux États – restauré autant que faire se peut. Une végétation riveraine et un milieu naturel diversifié pour la faune et la flore sont créés.
- L'ouvrage commun affecte en partie des infrastructures de tiers, par exemple des ponts, des captages des eaux souterraines (puits) et des réseaux d'électricité et de gaz. Ces infrastructures doivent en partie être détruites, déplacées ou adaptées aux exigences de la protection contre les crues. Les mesures sont exécutées par les propriétaires ou pour leur compte.
- De l'embouchure de l'Ill au lac de Constance, dix ponts enjambent le Rhin. Deux ponts doivent être surélevés du fait de la modification du lit mineur et de l'augmentation du débit de dimensionnement. Pour huit ponts, le maintien de la stabilité structurelle implique une adaptation des fondations.
- À l'heure actuelle, plusieurs captages des eaux souterraines se trouvent à l'intérieur des digues de protection contre les crues ; certains d'entre eux doivent être déplacés ou reconstruits par l'exploitant. L'approvisionnement en eau potable est garanti durant la phase de construction et après la finalisation du projet.
- Les niveaux des eaux souterraines du Rhin alpin ne sont pas sensiblement affectés. Lors des périodes d'étiage, les niveaux des eaux souterraines sont plutôt relevés. Pour éviter toute montée des eaux souterraines par rapport à la normale lors de périodes de crue, des drainages sont prévus par tronçons.
- Le Rhin est sensiblement revalorisé en tant que zone de délasement sur le tronçon concerné.

Toutes les mesures sont décrites en détail dans le rapport technique concernant l'ouvrage commun (« Technischer Bericht zum gemeinsamen Werk »), qui constitue la base technique du traité.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

1.3.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est ni annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴ ni contenu dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵.

La conclusion du quatrième traité, l'adoption de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (loi relative au Rhin alpin) et l'arrêté de crédit pour l'amélioration de la protection contre les crues sur le tronçon du Rhin compris entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance sont toutefois mentionnés. De la sorte, le mandat constitutionnel visé à l'art. 76, al. 1 et 3, de la Constitution (Cst.)⁶ concernant la lutte contre l'action dommageable de l'eau est rempli.

Le projet est conforme aux trois lignes directrices du programme de la législature 2019 à 2023.

- La Suisse assure durablement sa prospérité : l'ouvrage commun aide à ce que les crues ne portent pas atteinte de manière excessive au développement économique de la vallée du Rhin..
- La Suisse œuvre au renforcement de la coopération internationale : au travers de l'ouvrage commun, elle poursuit la coopération avec l'Autriche à l'occasion d'un quatrième traité.
- La Suisse assure la sécurité et s'engage pour la protection du climat : l'ouvrage commun améliore la sûreté en cas de crues pour les personnes situées dans la vallée inférieure du Rhin.

1.3.2 Relation avec le plan financier

Pour l'essentiel, le projet n'apparaît pas dans le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025-2027. Le besoin financier de la Suisse pour la réalisation des mesures de protection contre les crues est de 1040,4 millions de francs sur 27 ans. La part supportée par le canton de Saint-Gall s'élève à 208,08 millions de francs. Le montant déjà prévu pour le Rhin alpin dans le crédit de protection contre les crues de

4 FF 2020 1709

5 FF 2020 1839

6 RS 101

l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) atteint au total 135 millions de francs (soit 5 millions de francs par an).

Les dépenses supplémentaires pour la Confédération, qui ne sont pas encore inscrites au budget ou seront couvertes par des revenus, s'élèvent à 692,12 millions de francs, soit en moyenne 25,63 millions de francs par an.

Les principes de financement et la représentation de la planification financière figurent au chapitre 5.

1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

L'ouvrage commun poursuit des objectifs dans les domaines de la sécurité, de la protection de l'environnement et des questions socioéconomiques.

Il concorde avec les objectifs de la « Stratégie pour le développement durable 2030 »⁷, notamment avec les axes stratégiques suivants :

- maîtriser les répercussions des changements climatiques de manière durable et coordonnée ;
- aménager les milieux bâtis de manière à les rendre résistants et durables ;
- préserver, utiliser de manière durable, favoriser et restaurer la diversité des espèces et la diversité génétique.

2 Procédure préliminaire

2.1 Travaux préparatoires

2.1.1 Travaux préparatoires du projet de protection contre les crues

Adopté en 2005, le projet de développement du Rhin alpin (Entwicklungskonzept Alpenrhein, EKA) est une stratégie globale internationale pour le développement durable de la vallée du Rhin alpin en tant qu'espace de vie et espace économique. Il a montré qu'il existe des risques de crue dans le Rhin alpin, principalement sur le tronçon situé entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance.

En 2009, sur la base des enseignements de ce projet, les organes compétents des deux États, à savoir le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Ministère fédéral de l'agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion des eaux (Lebensministerium ; nouveau nom depuis le 18 juillet 2022 : BML), ont chargé l'IRR d'approfondir les travaux de planification pour le tronçon critique du cours d'eau et de concevoir un projet de protection contre les crues.

⁷ www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable

Élaboré de 2011 à 2018, le projet général de l'IRR (qui correspond en Suisse à un avant-projet) a été soumis pour avis aux services spécialisés de la Confédération, au BML, au canton de Saint-Gall et au land autrichien du Vorarlberg en 2018.

De la mi-2020 au printemps 2023, les travaux de planification ont été poursuivis et approfondis jusqu'à atteindre la forme actuelle d'un projet d'approbation (qui correspond en Suisse à un projet de mise à l'enquête).

2.1.2 Travaux préparatoires du traité

Parallèlement au mandat pour la conception d'un projet de protection contre les crues, les deux États ont également commandé à l'IRR en 2009 un projet de nouveau traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche.

À la mi-2020, l'IRR a présenté aux deux États, comme base de négociation, le projet d'un quatrième traité en cohérence avec le projet général de protection contre les crues (cf. point 2.4).

2.2 Consultation et procédure de consultation

2.2.1 Consultation du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg

Le projet de protection contre les crues a été développé plus avant par l'IRR en collaboration avec les services spécialisés de la Confédération, le BML, le canton de Saint-Gall et le land du Vorarlberg, jusqu'à prendre la forme actuelle d'un projet d'approbation en adéquation avec les procédures d'approbation du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg.

Le canton de Saint-Gall était représenté au sein de la délégation chargée de négocier le traité, et il s'est régulièrement réuni avec l'OFEV pendant toute la durée des négociations. Les projets du traité et de la loi relative au Rhin alpin lui ont été présentés le 13 juin 2023. Dans un courrier du 28 août 2023, le gouvernement du canton de Saint-Gall a donné son accord de principe pour les deux textes.

L'implication du land du Vorarlberg a été assurée par le BML.

2.2.2 Renonciation à la procédure de consultation

Les trois objets soumis au Parlement sont un projet de loi, un traité international sujet au référendum et un arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement de 1040,4 millions de francs, ce dernier pouvant être considéré comme ayant une grande portée financière. Le projet comprend donc trois objets pour lesquels une procédure de consultation devrait en principe être organisée en vertu de l'art. 3, al. 1, let. b à d, de la loi du

18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁸. Il a toutefois été décidé de renoncer à une procédure de consultation en application de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, aucune information nouvelle n'étant à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont déjà connues.

La nouveauté fondamentale du quatrième traité est la mise en œuvre de l'ouvrage commun. Les autres éléments des traités existants demeurent inchangés ou ont été adaptés dans le nouveau traité aux seules fins de tenir compte des conditions-cadres actuelles. Le canton de Saint-Gall est le seul canton directement concerné par le projet. Il a été pleinement associé au projet et consulté (cf. point 2.2.1).

Conformément à l'art. 7 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁹, tous les cantons voisins (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Grisons, Schwytz, Thurgovie et Zurich) ont été impliqués dans la procédure de participation et de consultation.

Tous les autres acteurs ont été associés à l'ensemble du processus de planification depuis 2011 et ont pu s'exprimer sur le projet à plusieurs reprises. Dans le cadre de l'inscription dans le plan directeur, le canton de Saint-Gall a mené en 2021 et 2022 une procédure de consultation et de participation concernant le projet de protection contre les crues. Le projet de protection contre les crues du Rhin alpin a été intégré dans le plan directeur cantonal par le gouvernement du canton de Saint-Gall le 7 février 2023.

Les communes et les villes directement concernées sont toutes situées dans le canton de Saint-Gall. Elles ont été consultées par le canton dans le cadre de sa propre consultation.

Aucune information nouvelle n'est à attendre puisque les milieux intéressés ont déjà fait connaître leurs positions pendant les études de variantes et la conception du projet. Les exigences des organisations de protection de l'environnement, en particulier, sont connues et elles concernent surtout l'exécution concrète de l'ouvrage.

Les dispositions de la loi fédérale sont en rapport direct avec le traité et concernent principalement les relations entre la Confédération et le canton de Saint-Gall en tant que propriétaire foncier.

L'arrêté de crédit est lié au traité. En outre, l'évaluation politique de l'adéquation des coûts du projet est principalement du ressort de l'administration fédérale.

Conformément à la LCo, une procédure de consultation permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2, al. 2, LCo). Du fait que la procédure de participation et de consultation a été de longue durée et de grande ampleur, une consultation dans ce cas précis ne contribuerait pas à l'atteinte de cet objectif.

Les digues sont en mauvais état et la population locale, pour sa propre sécurité, attend que les travaux de construction puissent commencer aussi vite que possible. L'Autriche et le land du Vorarlberg ont eux aussi exprimé cette position.

⁸ RS 172.061

⁹ RS 700

2.3 Analyse d'impact de la réglementation

Aucune analyse *ex ante* des conséquences économiques (analyse d'impact de la réglementation, AIR) n'a été effectuée concernant l'adoption de la loi relative au Rhin alpin. L'enquête préliminaire a suggéré qu'une AIR complète n'était pas nécessaire, car la nouvelle loi correspond pour l'essentiel à la pratique actuelle.

Le quick check a également montré que les conséquences de la loi pour la Confédération, les cantons et les communes sont minimales, en particulier parce que la répartition des frais entre la Confédération et le canton de Saint-Gall est déjà réglée.

Le quick check indique également que les entreprises, les consommateurs et les employés ne sont pas concernés par la nouvelle réglementation légale.

2.4 Dérroulement et résultat des négociations

2.4.1 Dérroulement

Des discussions informelles entre la Suisse et l'Autriche ont eu lieu à partir de septembre 2020. Le Conseil fédéral a adopté son mandat de négociation le 11 août 2021, et dix séances de négociation se sont tenues entre octobre 2021 et septembre 2023.

La délégation suisse, placée sous la direction de l'OFEV, comprenait des représentants de la Direction du droit international public (DDIP), de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et du canton de Saint-Gall.

Au cours des négociations, les services suivants ont été mobilisés sur des points spécifiques : le Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE, division Europe), l'Administration fédérale des finances (AFF), l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Les commissions de politique extérieure n'ont pas été consultées sur cet objet, car son importance du point de vue de la politique extérieure est minimale.

La délégation autrichienne opérait sous l'autorité du BML. Le land du Vorarlberg était également partie prenante.

Le nouveau traité devrait être signé le 17 mai 2024 par le Conseiller fédéral Albert Rösti à Widnau-Lustenau.

2.4.2 Objectifs du mandat de négociation

Dans ses négociations, la délégation suisse a poursuivi les objectifs suivants :

- la Suisse souhaite conclure un accord qui complète les accords précédents (1892, 1924 et 1954) mais qui ne les remplace pas ;
- l'accord doit prévoir une augmentation de la capacité de débit du Rhin de 3100 m³/s à 4300 m³/s du point kilométrique rhénan 65,0 (embouchure de

l'III) au point kilométrique rhéan 91,0 (embouchure dans le lac de Constance) ;

- l'accord doit prévoir une solution garantissant que les digues ne s'effondrent pas de manière incontrôlée en cas de crue majeure ;
- l'accord doit redéfinir et clarifier les structures de l'IRR (organes et compétences), doter l'IRR de la personnalité juridique de droit public et prévoir le maintien de son siège en Suisse ;
- les frais totaux du projet (hors TVA) doivent être supportés à parts égales par la Suisse et l'Autriche ;
- concernant la TVA, il y a lieu de trouver une solution équilibrée excluant une participation de la Suisse au financement de la TVA autrichienne.

2.4.3 Contraintes et résultat

Les objectifs visés par la délégation de négociation suisse ont été atteints, et un accord équilibré a été trouvé.

Des participations forfaitaires ont été convenues pour l'adaptation d'infrastructures existantes (installations d'approvisionnement en eau potable, ponts, etc.). En outre, il a été convenu que les dédommagements pour atteintes aux droits, pour autant qu'ils soient fixés par voie judiciaire ou qu'ils soient décidés par le comité bilatéral de l'IRR, comptent parmi les frais de l'ouvrage commun (concernant l'organisation de l'IRR, cf. point 3.2). Conformément à la demande de la Suisse, toutes les mesures nécessaires pour que le projet puisse être approuvé devraient donc être financées par des fonds du projet.

La Suisse a déclaré qu'elle était disposée à soumettre également au nouvel accord l'entretien du prolongement réalisé dans le lac de Constance. Cet ouvrage permet aux sédiments charriés par le Rhin de se déposer plus en profondeur dans le lac. Financer durablement et en commun cet élément essentiel au fonctionnement de l'ouvrage dans sa globalité est pertinent d'un point de vue technique. Cette solution évite en outre que la Suisse participe au financement de la TVA autrichienne pour l'entretien du prolongement, ce qui aurait été le cas sur la base des anciens traités.

Les frais nets (hors TVA), le bénéfice des mesures et les risques résiduels sont globalement répartis de manière égale entre les deux États (cf. chap. 5).

Par ailleurs, les deux délégations ont convenu que, pendant la période de travaux, la direction de l'IRR peut comporter jusqu'à deux membres. Cette possibilité permet d'avoir suffisamment de ressources disponibles pendant la phase de construction, ce qui est judicieux compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser. Une fois les travaux terminés, la direction de l'IRR ne comporte plus qu'un seul membre.

Les délégations ont pu s'entendre également sur la localisation du siège de l'IRR, qui demeure en Suisse.

3 Présentation du traité et commentaire des dispositions

Les commentaires relatifs au Traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'III au lac de Constance ont été formulés conjointement avec les représentants autrichiens de la délégation de négociation. Il est ainsi garanti que les deux États interprètent le traité de la même façon.

3.1 Réglementation proposée

Le quatrième traité met l'accent sur le nouveau projet de protection contre les crues à exécuter en commun et sur l'entretien du chenal du Rhin entre l'embouchure de l'III et le lac de Constance.

L'organisation commune de l'IRR est chargée de mettre en œuvre l'ouvrage commun. Avec un programme global de construction s'étalant sur 27 ans et des frais dépassant au total deux milliards de francs, l'ampleur du projet est telle que la structure de l'IRR existante doit être mise en phase avec les nouveaux besoins.

Le traité comprend six sections, qui se rapportent à différents aspects des travaux communs : la base technique de l'ouvrage commun, les règles relatives à son financement, l'organisation commune des deux États, les droits et obligations généraux, les règles relatives aux travaux d'entretien et les dispositions transitoires et finales.

3.2 Commentaire des dispositions

Art. 1 Ouvrage à exécuter en commun

Les installations existantes protègent contre les crues ayant une période de retour de 100 ans maximum (crues centennales), ce qui correspond à un débit de 3100 m³/s. Des études ont montré que ce niveau de protection est insuffisant, en particulier sur le tronçon du Rhin situé entre l'embouchure de l'III (point kilométrique rhénan 65,0) et le lac de Constance (point kilométrique rhénan 91,0), où il faut s'attendre à de nombreuses victimes et à des dégâts matériels de l'ordre de 13,5 milliards de francs dans le cas d'une crue avec une période de retour de 300 ans, ce qui correspond à un débit de 4300 m³/s. Une étude de faisabilité commandée par la Commission commune du Rhin a conclu, en considération des principes de proportionnalité et de rentabilité, qu'une augmentation de la capacité de débit à 4300 m³/s grâce à des mesures techniques d'aménagement du cours d'eau est à la fois nécessaire et techniquement réalisable (cf. chap. 1 du présent message).

Le présent traité a donc pour objet d'améliorer la protection contre les crues sur le tronçon du Rhin situé entre l'embouchure de l'III (point kilométrique rhénan 65,0) et le lac de Constance (point kilométrique rhénan 91,0), en particulier en augmentant la capacité de débit de 3100 m³/s à 4300 m³/s (« ouvrage commun »). L'ouvrage commun englobe toutes les mesures définies dans la base technique (cf. art. 2). Pour amé-

liorer la protection contre les crues sur le tronçon mentionné, des mesures sont également nécessaires en dehors de ce tronçon (p. ex. des prélèvements de sédiments).

Art. 2 Base technique

La base technique du traité telle qu'elle a été élaborée et finalisée pendant les négociations (il s'agit du rapport technique concernant l'ouvrage commun ou « Technischer Bericht zum gemeinsamen Werk » du 19 septembre 2023) présente l'ensemble des mesures dont la mise en œuvre et le financement commun ont été convenus par les États contractants.

Dans le cadre des procédures d'approbation nationales ou de l'exécution du projet, il peut s'avérer nécessaire d'apporter des modifications à l'ouvrage commun. Les habilitations relatives aux modifications de l'ouvrage commun sont présentées plus en détail dans les commentaires relatifs aux compétences des organes correspondants (cf. art. 5, al. 2, art. 8, al. 3, let. h, et art. 9, al. 4).

Art. 3 Programme de construction

Le programme global de construction prévoit une durée de deux ans pour les procédures d'approbation, une durée de 20 ans pour les travaux et une durée prévisionnelle de cinq ans après l'achèvement des travaux pour la surveillance des mesures réalisées. Cela correspond à une durée prévisionnelle de 27 ans entre l'entrée en vigueur du traité et la finalisation de l'ouvrage commun en 2052. La finalisation de l'ouvrage commun est évoquée plus bas dans les commentaires de l'art. 19.

Des études de variantes concernant le déroulement des travaux ont montré que, pour une période de travaux de 20 ans, les nuisances pour les riverains, les conséquences pour les infrastructures voisines (notamment pour l'approvisionnement en eau, en électricité et en gaz) et le nombre de transports nécessaires peuvent être restreints au strict minimum. En outre, le calendrier prévu pour les travaux contribue à optimiser les frais et la viabilité financière de l'ouvrage commun.

Pendant la phase d'exécution, la planification détaillée s'effectue au moyen d'un programme annuel de travaux, budget annuel compris, qui doit être élaboré chaque année par la direction de l'IRR, et au moyen d'un programme de construction à moyen terme accompagné d'un plan de financement, qui doit être élaboré chaque année pour les cinq exercices suivants dans le sens d'une planification continue (cf. art. 9, al. 6).

Art. 4 Frais

Le montant visé à l'al. 1 correspond aux frais nets calculés pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun (la règle en matière de TVA est évoquée dans les commentaires de l'art. 5). Ce montant couvre les frais depuis l'entrée en vigueur du traité jusqu'à la finalisation prévue de l'ouvrage commun. Conformément au calendrier (cf. *point 5.3 du présent message*), il s'agit donc des frais nets à supporter jusqu'à la finalisation prévisionnelle de l'ouvrage commun en 2052.

Le montant visé à l'al. 1 ne comprend pas les frais pour l'entretien conjoint de l'ouvrage commun après sa finalisation (voir à ce sujet les commentaires de l'art. 19).

La base technique visée à l’art. 2 présente en détail la façon dont les frais ont été calculés pendant les négociations du traité.

Al. 2, let. a : sont visés ici les frais d’organisation de l’IRR, qui sont des frais de personnel et de matériel.

Al. 2, let. b : les planifications pour l’élaboration du projet d’approbation ont été effectuées sur la base des traités existants ; les frais s’y rapportant ne sont donc pas couverts par le présent traité. Après l’entrée en vigueur du présent traité, d’autres planifications de détail et d’appel d’offres seront nécessaires ; les frais correspondants font partie des frais de l’ouvrage commun.

Al. 2, let. c : sont visés ici les frais pour les mesures de construction et d’autres mesures en lien avec l’exécution.

Al. 2, let. d : les frais de l’ouvrage commun comprennent aussi les participations aux frais des mesures d’accompagnement (al. 3).

Al. 2, let. e : sont visés ici les dédommagements pour des atteintes aux droits de tiers (al. 4).

Al. 2, let. f : les frais pour la surveillance et l’entretien des installations assainies ou érigées dans le cadre de la mise en œuvre de l’ouvrage commun font partie des frais de l’ouvrage commun jusqu’à ce que le comité bilatéral (voir à ce sujet les commentaires de l’art. 8) ait constaté la finalisation de celui-ci (voir aussi les commentaires de l’art. 19).

Al. 2, let. g : le calcul des frais pour un projet de cette envergure est toujours empreint d’incertitudes. Afin de présenter les frais de la manière la plus réaliste possible, les risques et les opportunités susceptibles de les augmenter ou de les réduire ont été identifiés et pondérés en fonction de leur probabilité d’occurrence.

Al. 2, let. h : les frais de l’ouvrage commun ont été calculés sur la base des prix au 31 décembre 2021. En raison de la longue durée de réalisation, le renchérissement revêt une importance majeure. Afin que la présentation des frais effectifs soit la plus transparente possible et qu’il soit tenu compte de l’évolution des prix dans les deux États contractants, les frais de l’ouvrage commun tels qu’ils sont chiffrés à l’al. 1 incluent une prévision de renchérissement de 2 pour cent par an (voir aussi les commentaires de l’al. 5).

Al. 3 : dans le cadre de la mise en œuvre de l’ouvrage commun, des infrastructures de tiers doivent être adaptées ou déplacées. La procédure à suivre se fonde en principe sur les contrats conclus entre les propriétaires fonciers et les tiers.

Lors des négociations sur le traité, il a été décidé que les États contractants participent aux frais des mesures d’accompagnement imposées par l’ouvrage commun, les participations se faisant uniquement dans l’optique des installations énumérées concrètement à l’al. 3 et sous la forme des montants forfaitaires mentionnés.

Pour le calcul des montants forfaitaires applicables aux ponts, il a été prévu une participation aux frais de rehaussement équivalant à environ 35 pour cent des frais calculés et une participation aux frais de renforcement des fondations équivalant à 100 pour cent des frais calculés. Si le forfait calculé pour le renforcement des fonda-

tions est supérieur aux frais effectivement supportés, la participation aux frais peut aller jusqu'à concurrence du montant des frais effectivement supportés.

Pour les installations d'approvisionnement en eau potable, y compris les installations de mise à disposition d'eau de remplacement durant la période de construction, les États contractants participent sous la forme de montants forfaitaires équivalant à environ 35 pour cent des frais calculés, si la mesure remplit l'une des conditions suivantes :

- la reconstruction de la station de pompage des eaux souterraines et des conduites de transport est nécessaire pour l'approvisionnement en eau de remplacement dans tout le périmètre du projet. Grâce à cette mesure, la quantité et la qualité de l'approvisionnement en eau potable sont garanties dans tout le périmètre du projet malgré les interruptions d'exploitation des captages d'eaux souterraines proches du Rhin pendant la durée des travaux ;
- le déplacement de captages d'eaux souterraines est nécessaire pour élargir le lit dans une mesure significative et ainsi garantir la capacité de débit requise ou pour obtenir le tracé le plus naturel possible du Rhin.

Les améliorations qualitatives et quantitatives ainsi que les extensions des réseaux d'eau potable ne sont pas cofinancées dans le cadre du traité.

Les frais des mesures d'accompagnement, comme les autres frais liés à l'ouvrage commun, ont été calculés sur la base des prix au 31 décembre 2021. Les montants indiqués pour la participation aux frais augmentent sur la base du renchérissement manifestement imputable à la hausse de l'indice précisé à l'al. 5, let. a. La participation aux frais suppose que les mesures d'accompagnement effectivement mises en œuvre sont attestées par la présentation des factures correspondantes. Des paiements partiels sont possibles. Il est ainsi garanti que les exploitants d'infrastructure reçoivent rapidement après la fourniture de leur prestation le montant dû par l'IRR.

La participation aux frais pour des infrastructures situées exclusivement sur le territoire de la Confédération suisse s'effectue en francs suisses ; elle s'effectue en euros pour les infrastructures situées exclusivement en Autriche. Pour l'entretien des ponts transfrontaliers, il existe des conventions internes entre les exploitants d'infrastructure autrichiens et suisses ; la participation aux frais s'effectue soit en francs suisses soit en euros, selon le pays dans lequel se trouve le siège de l'exploitant d'infrastructure qui, dans le cadre de la convention interne, est responsable de l'entretien du pont. Les montants en euros indiqués ici ont été convertis sur la base du taux de change moyen des devises de la Banque nationale suisse et de la Banque nationale autrichienne au 31 décembre 2021 (1,0335 CHF/EUR). L'application uniforme de la base tarifaire pertinente et du taux de change au 31 décembre 2021 ainsi que du renchérissement selon l'al. 5, let. a, garantit l'égalité de traitement des infrastructures concernées.

Al. 4 : les dédommagements pour atteintes aux droits font partie des frais de l'ouvrage commun pour autant qu'ils soient fixés par voie judiciaire ou décidés par le comité bilatéral (cf. art. 8, al. 3, let. g).

Al. 5 : les hausses de frais manifestement induites par le renchérissement qui dépasseraient la prévision de 2 pour cent par an font également partie des frais de l'ouvrage commun. Les indices pertinents sont cités aux let. a et b. À des fins de contrôle, il

incombe au comité bilatéral de décider si les hausses de frais sont effectivement imputables à une augmentation des indices cités (cf. art. 8, al. 3, let. i). Si le renchérissement effectif est inférieur à la prévision de 2 pour cent par an, l'art. 5, al. 1, précise que seuls sont supportés les frais effectifs.

Art. 5 Répartition des frais

Les traités de 1892, 1924 et 1954 prévoyaient déjà de répartir à parts égales entre les deux États contractants les frais liés à la construction des ouvrages.

Des études ayant montré que le potentiel de dégâts en cas de crue avec une période de retour de 300 ans ou en cas de crue plus extrême est à peu près similaire dans les deux pays, ces derniers profitent de la mise en œuvre de l'ouvrage commun dans une même mesure. Par ailleurs, les frais pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun sont à peu près équivalents dans les deux pays.

Considérant cela, les États contractants ont convenu de supporter à parts égales les frais nets de l'ouvrage commun.

Comme expliqué précédemment, le montant indiqué à l'art. 4, al. 1, est basé sur des frais qui ont été déterminés de la façon la plus transparente et la plus complète possible, calcul des risques et prévision de renchérissement compris. Si les frais ainsi déterminés s'avèrent globalement trop élevés, l'al. 1 précise que seuls les frais effectifs sont supportés par les États contractants.

Malgré le soin apporté à la détermination des frais, on ne peut exclure entièrement un dépassement des frais calculés. L'al. 2 sert de base pour la prise en charge des frais supplémentaires survenant lors de la mise en œuvre de l'ouvrage commun qui dépasseraient les frais calculés (art. 4, al. 1, en relation avec l'al. 5). Ces frais supplémentaires, pour être supportés à parts égales au titre des frais de l'ouvrage commun, doivent être reconnus par les États contractants.

De simples transferts entre des postes de frais, sans dépassement du montant total visé à l'art. 4, al. 1, en relation avec l'al. 5, ne relèvent pas de l'art. 5, al. 2. De tels transferts sont traités par le comité bilatéral conformément à l'art. 8, al. 3, let. h et i.

L'IRR n'étant pas exonérée de la TVA, les prestations qu'elle fournit sont soumises à la TVA du pays dans lequel elles sont réputées exécutées au sens de la législation sur la TVA (principe du lieu d'exécution). L'al. 3 dispose que la TVA est supportée uniquement par l'État dans lequel elle est due, puisqu'elle est reversée à cet État.

Art. 6 Système de facturation et évaluation des prestations

Cet article règle les modalités détaillées du traitement des paiements.

Les États contractants doivent effectuer leurs paiements sur demande de l'IRR. Seuls peuvent être demandés par l'IRR les paiements qui sont exigibles d'après le programme de construction annuel et l'avancée des travaux de construction.

La planification continue (cf. art. 9, al. 6, concernant les programmes annuels de travaux, budget annuel compris, et les programmes de construction à moyen terme accompagnés d'un plan de financement pour les cinq exercices suivants) garantit que

les États contractants sont toujours informés du montant des frais attendus pour les cinq prochaines années.

La monnaie de référence de l'IRR étant le franc suisse, les dépenses sont calculées en francs suisses, séparément pour chaque État contractant, à l'occasion des comptes annuels. Afin d'atténuer le risque de change et d'éviter autant que possible que la conversion désavantage un État contractant, la conversion visée à l'al. 2 ne repose pas sur le taux de change à une date de référence donnée, mais sur le taux de change moyen des devises pour l'année concernée.

Art. 7 Régularisation internationale du Rhin

En raison de l'augmentation considérable des tâches, l'IRR doit se doter d'une organisation moderne, dans laquelle les compétences des différents organes sont clairement définies et les mécanismes de contrôle sont suffisants. La nouvelle organisation s'inspire de la structure éprouvée des sociétés de droit privé.

Conformément à l'al. 5, les détails relatifs à l'organisation des organes de l'IRR doivent être réglés par ceux-ci dans des règlements intérieurs. Pour les décisions concernant le règlement intérieur du comité bilatéral et du conseil de surveillance, les dispositions de l'art. 8, al. 2, et de l'art. 10, al. 3, s'appliquent. Si la direction comprend deux membres, les décisions concernant le règlement intérieur de la direction sont prises conjointement par les deux membres. Les règlements intérieurs de la direction et du conseil de surveillance doivent être validés par le comité bilatéral conformément à l'art. 8, al. 3, let. c et d.

En vertu de l'al. 6, l'IRR nouvellement créée reprend par voie de succession universelle tous les droits et obligations de l'organisation commune mise en place sur la base des anciens traités. Cette reprise englobe l'ensemble des contrats de travail et des contrats avec des tiers, garantissant ainsi une transition sans heurts.

Art. 8 Comité bilatéral

Le comité bilatéral est l'organe dirigeant de l'IRR. Composé de représentants des États contractants, il est chargé de prendre les décisions fondamentales et importantes dans le cadre de la mise en œuvre de l'ouvrage commun.

Au moins un membre du comité bilatéral doit appartenir au BML et un autre à l'OFEV. Un représentant du land du Vorarlberg et un représentant du canton de Saint-Gall peuvent également faire partie du comité.

Le comité bilatéral définit son propre règlement intérieur (al. 3, let. a), dans lequel il règle son organisation ainsi que la collaboration de ses membres. Le dédommagement éventuel des membres du comité bilatéral pour cette activité est régi par les réglementations nationales de l'État contractant qui a désigné le membre, et il est supporté par cet État.

Al. 3, let. b : cette disposition confère au comité bilatéral, en sa qualité d'organe dirigeant de l'IRR composé de représentants des deux États contractants, la surveillance de la direction et l'habilité à donner des instructions à cette dernière.

L'IRR est par ailleurs soumise à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances (CDF) et au contrôle comptable de la Cour des comptes autrichienne (Rechnungshof Österreich), selon la législation nationale applicable. Le CDF et la Cour des comptes autrichienne peuvent se soutenir mutuellement, comme jusqu'à présent, dans l'accomplissement de leurs tâches, par exemple en se transmettant en temps opportun les rapports de révision et de contrôle ou en associant des représentants de l'organe de contrôle de l'autre État contractant aux vérifications.

Al. 3, let. f : comme des adaptations techniques peuvent encore intervenir entre la finalisation du rapport technique visé à l'art. 2, al. 1, et la soumission de l'ouvrage commun aux autorités nationales pour approbation, le comité bilatéral a pour tâche de valider la soumission.

Dans le cadre de la procédure d'approbation, des modifications de l'ouvrage commun peuvent s'avérer nécessaires. Par conséquent, le comité bilatéral doit également approuver la mise en œuvre de l'ouvrage commun (modifié) sur la base d'une présentation des frais actualisée. Si les modifications éventuelles entraînent un dépassement des frais au sens de l'art. 4, une notification aux États contractants est alors nécessaire (cf. al. 3, let. j, en relation avec l'art. 5, al. 2).

La mise en œuvre de l'ouvrage commun ne peut pas commencer tant que le comité bilatéral ne l'a pas validée. Les actes préparatoires à la mise en œuvre, notamment la préparation de l'appel d'offres pour les mandats à adjudger, sont toutefois autorisés.

Al. 3, let. g : des dédommagements pour atteintes aux droits, s'ils n'ont pas été fixés par voie judiciaire, ne peuvent être versés dans le cadre de l'ouvrage commun que sur décision du comité bilatéral (voir aussi les commentaires de l'art. 4, al. 4).

Al. 3, let. h : le comité bilatéral est compétent pour valider les modifications et compléments apportés à l'ouvrage commun, pour autant que les frais totaux prévus à l'art. 4 ne soient pas dépassés. Dans cette limite, les modifications et compléments apportés à l'ouvrage commun qui pourraient porter atteinte à l'objectif et au but de celui-ci (cf. art. 1) ou dont le comité bilatéral s'est réservé l'approbation sont soumis à l'approbation du comité bilatéral ; les autres modifications relèvent de la compétence de la direction (cf. art. 9, al. 4 ; le cas échéant, avec l'approbation du conseil de surveillance conformément à l'art. 10, al. 5). En cas de dépassement des frais tels que définis à l'art. 4, une notification aux États contractants est nécessaire (cf. al. 3, let. j, en relation avec l'art. 5, al. 2).

Al. 3, let. i : le programme de construction à moyen terme, y compris le plan de financement pour les cinq exercices suivants, que la direction doit élaborer chaque année dans le sens d'une planification continue (cf. art. 9, al. 6), est soumis à l'approbation du comité bilatéral. Le comité bilatéral vérifie si le renchérissement qui y est intégré est manifestement imputable à la hausse des indices précisés à l'art. 4, al. 5, et si la hausse des frais liée au renchérissement est donc prise en charge dans le cadre de l'ouvrage commun.

Al. 3, let. j : tout dépassement des frais tels que définis à l'art. 4 doit être notifié aux États contractants (cf. al. 3, let. f et h, et art. 5, al. 2).

Al. 3, let. k : la finalisation de l'ouvrage commun doit être constatée par le comité bilatéral. À partir de ce moment, seuls interviennent des travaux d'entretien (cf. art. 19).

Art. 9 Direction

La direction est l'organe d'exécution opérationnelle de l'IRR, qui gère les affaires quotidiennes dans le cadre de la mise en œuvre de l'ouvrage commun.

Pendant la phase de mise en œuvre et jusqu'à la finalisation de l'ouvrage commun, la direction comporte jusqu'à deux directeurs. La décision à ce sujet revient au comité bilatéral, qui nomme la direction. Pendant la période d'entretien, une direction composée d'un seul membre est considérée comme suffisante.

Un membre de la direction peut être démis de ses fonctions pour un motif important, par exemple pour l'un des motifs visés à l'al. 2, à la demande de la personne concernée ou en cas d'incapacité de travail de longue durée.

Si la direction comporte deux membres, elle doit prévoir dans son règlement intérieur une répartition des portefeuilles (al. 3). Le comité bilatéral exerce un contrôle sur cette répartition puisqu'il lui incombe de valider le règlement intérieur de la direction (cf. art. 8, al. 3, let. c).

Afin qu'une lacune de direction, formelle ou de fait, ne mette pas l'IRR dans l'incapacité d'agir, le comité bilatéral est tenu, dans les cas d'urgence, de nommer par intérim une personne adaptée à l'exercice de la direction.

La direction est habilitée à apporter des modifications à l'ouvrage commun pour autant que celles-ci ne relèvent pas de la compétence du comité bilatéral (cf. art. 8, al. 3, let. h) et n'entraînent pas un dépassement des frais définis à l'art. 4 (cf. art. 5, al. 2, et art. 8, al. 3, let. j) ; pour les affaires visées à l'art. 10, al. 5, l'approbation du conseil de surveillance est par ailleurs obligatoire.

Concernant l'al. 5, se reporter aux commentaires de l'art. 8, al. 3, let. f.

Selon l'al. 6, la direction est en charge de la planification détaillée concernant l'exécution des travaux et le budget. À cet effet, elle élabore chaque année un programme annuel de travaux, budget annuel compris, et – dans le sens d'une planification continue – un programme de construction à moyen terme accompagné d'un plan de financement pour les cinq exercices suivants (cf. art. 3, art. 6, al. 1, art. 8, al. 3, let. i, et art. 10, al. 4, let. c).

Art. 10 Conseil de surveillance

En tant qu'organe de contrôle de l'IRR, le conseil de surveillance est essentiellement chargé de contrôler la direction. Il doit également approuver les affaires visées à l'al. 5, qui ont une incidence sur les frais. La mise en place d'un conseil de surveillance permet de garantir que les moyens financiers des États contractants sont utilisés de façon efficace, économique et pertinente.

Un membre du conseil de surveillance peut être révoqué pour un motif important, par exemple pour l'un des motifs visés à l'al. 2, à la demande de la personne concernée

ou en cas d'incapacité de travail de longue durée (cf. commentaires de l'art. 9, al. 2). En cas de révocation, un nouveau membre est nommé pour le reste de la période de fonctionnement.

Alinéa 3 : si le conseil de surveillance comprend six membres, il peut décider valablement en présence de cinq membres.

Concernant l'al. 4, let. b, se reporter aux commentaires de l'art. 12.

Concernant l'al. 4, let. c, se reporter aux commentaires de l'art. 9, al. 6.

Les dispositions relatives à l'adjudication de mandats prévues à l'art. 13 s'appliquent aux mandats donnés à des tiers par le conseil de surveillance pour la révision des comptes annuels (cf. art. 10, al. 4, let. d, en relation avec l'art. 12, al. 2) ou pour le contrôle de la direction (cf. art. 10, al. 6).

Art. 11 Devoirs de diligence et responsabilité

Cette disposition correspond à des réglementations comparables applicables aux sociétés de droit privé.

Selon l'al. 2, les membres des organes qui violent de manière fautive leurs obligations répondent de manière solidaire vis-à-vis de l'IRR. Vis-à-vis des tiers, l'IRR est seule responsable (cf. art. 7, al. 7).

Art. 12 Comptes annuels

Dans l'accomplissement de ses tâches, l'IRR est tenue de respecter les principes d'économie, de rentabilité et de pertinence (cf. art. 7, al. 2). Le contrôle efficace de l'IRR est assuré grâce aux compétences coordonnées de tous les organes de l'IRR.

Les principes d'élaboration des comptes annuels sont fixés par le conseil de surveillance (cf. art. 10, al. 4, let. b), qui doit suivre en cela un standard international. La direction établit chaque année les comptes annuels basés sur ces principes et les soumet au conseil de surveillance (cf. art. 9, al. 7).

Ce dernier donne alors mandat à un auditeur agréé pour la révision des comptes annuels (cf. art. 10, al. 4, let. d, et art. 12, let. 2). Après délibération du rapport de révision par le conseil de surveillance (cf. art. 10, al. 4, let. e), celui-ci présente au comité bilatéral les comptes annuels accompagnés du rapport de révision et de la recommandation en vue de la décharge de la direction (cf. art. 10, al. 4, let. d).

Il revient alors au comité bilatéral de valider les comptes annuels (cf. art. 8, al. 3, let. e).

Les comptes annuels servent également de base pour la décharge des membres de la direction et du conseil de surveillance, sur laquelle doit statuer le comité bilatéral (cf. art. 8, al. 3, let. c ou d).

Art. 13 Adjudication de mandats

L'ouvrage commun étant financé par des fonds publics, l'IRR est tenue d'engager une procédure d'adjudication pour l'ensemble des mandats.

S'agissant du droit relatif aux procédures d'adjudication, l'al. 1 dispose que le droit du canton de Saint-Gall s'applique aux mandats concernant exclusivement le territoire suisse et que celui de l'Autriche s'applique aux mandats concernant exclusivement le territoire autrichien.

Dans le cas des mandats ne pouvant pas se rapporter à un seul territoire national, le droit applicable aux procédures d'adjudication est le droit autrichien, en raison de certaines considérations liées au droit de l'Union européenne. Cette règle est précisée à l'al. 1, let. b, sous la forme « dans tous les autres cas ».

Selon l'al. 2, la protection juridique s'appuie exclusivement sur le droit applicable en vertu de l'al. 1, afin d'éviter les doubles compétences.

Art. 14 Facilitation des livraisons et des prestations de travail

Cette règle correspond à l'art. 21, al. 1, du traité de 1954¹⁰, les transports étant désormais cités explicitement pour plus de clarté.

Art. 15 Exonération des taxes à l'importation et à l'exportation de marchandises

L'exonération visée à l'al. 1, let. a et b, suppose que les marchandises citées restent durablement à l'endroit où elles sont utilisées pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun.

L'exonération visée à l'al. 1, let. c et d, suppose à l'inverse que les marchandises citées soient utilisées de façon temporaire puis réexportées à l'expiration d'un délai.

La mise en pratique doit être clarifiée au cas par cas avec les autorités compétentes.

Art. 16 Exonération d'autres taxes

Cette disposition correspond pour l'essentiel à la réglementation de l'art. 23 du traité de 1954. En complément, il est désormais précisé que l'IRR n'est pas exonérée de la TVA, une telle exonération étant impossible pour des raisons liées au droit de l'Union européenne. Cette exonération n'est pas prévue non plus dans la législation suisse sur la TVA.

Art. 17 Entente dans le domaine de la TVA

Cet article crée une base légale permettant aux autorités des États contractants qui sont compétentes en matière de TVA de s'entendre sur le prélèvement de la TVA. L'objectif est de garantir un traitement aussi pratique que possible dans le cadre des pres-

¹⁰ RS 0.721.191.633 ; RO 1955 741 ; FF 1954 II 1015

criptions existantes en matière de TVA et d'éviter toute double imposition ou non-imposition.

Art. 18 Hydrologie, bilan sédimentaire et prévisions de crues

L'échange de données relatives à l'hydrologie, au bilan sédimentaire et aux prévisions de crues, tel qu'il est normalisé dans cette disposition, correspond à la pratique qui existe déjà entre les États contractants. Cet échange est particulièrement important dans le contexte des crues.

Art. 19 Travaux communs d'entretien

Comme expliqué précédemment, l'art. 4 concerne uniquement les frais liés à la mise en œuvre de l'ouvrage commun, sachant que la période de mise en œuvre comprend la phase de construction proprement dite et la phase de surveillance qui lui succède et qui devrait durer cinq ans. La période de mise en œuvre s'achève dès que le comité bilatéral a constaté de manière constitutive la finalisation de l'ouvrage commun (cf. al. 2). Le présent article règle la prise en charge des frais pour les travaux d'entretien nécessaires à partir de ce moment.

Il dispose que les États contractants assument à parts égales (hors TVA) les frais nécessaires à l'entretien de l'ouvrage commun après sa finalisation. Cette disposition s'applique également aux ouvrages déjà érigés et finalisés dans le cadre des anciens traités, en particulier le prolongement réalisé à la suite du traité de 1954. Ce prolongement est considéré comme finalisé du fait de l'entrée en vigueur du présent traité (cf. al. 2), la TVA étant là aussi supportée uniquement par l'État dans lequel elle est due.

L'entretien des ouvrages déjà érigés et finalisés dans le cadre des anciens traités et l'entretien de l'ouvrage commun après sa finalisation sont assurés par l'IRR.

L'obligation d'entretien conjoint n'est pas limitée dans le temps. Les États contractants peuvent néanmoins décider ensemble que, après leur finalisation respective (cf. al. 2), les ouvrages érigés dans le cadre des anciens traités, l'ouvrage commun ou des parties desdits ouvrages sont transmis à l'État contractant sur le territoire duquel les ouvrages ou les parties d'ouvrage se trouvent (cf. al. 3). Cet État doit dès lors veiller seul à l'entretien des ouvrages transmis. Dans chaque État contractant, l'instance compétente pour décider d'une telle transmission est prévue par les dispositions nationales ; en Suisse, cette compétence appartient au Conseil fédéral.

L'institution chargée de la suite de l'entretien par l'État contractant n'a pas besoin d'obtenir de nouvelles approbations pour l'ouvrage transmis ; les autorisations et approbations obtenues par l'IRR ou transmises à celle-ci aux termes de l'art. 7, al. 6, lui sont transférées.

Art. 20 Dispositions transitoires

Grâce à la nomination d'une direction par intérim, l'al. 3 garantit la capacité d'action immédiate de l'IRR. Il est en outre garanti que tous les organes de l'IRR sont nommés le plus rapidement possible.

Art. 21 Lien avec le droit de l'Union européenne

Cette disposition règle le lien entre le présent traité et le droit de l'Union européenne. Elle correspond à la réglementation éprouvée des anciens traités (cf. art. 37 de la convention du 29 octobre 2003 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche au sujet de l'utilisation de la force hydraulique de l'Inn et de ses affluents dans la région frontalière, BGBl. III Nr. 99/2008 ou RS 0.721.809.163.1).

Art. 22 Clause compromissoire

Cette disposition correspond à l'art. 33 du traité de 1954.

Art. 23 Lien avec les dispositions des traités de 1892, 1924 et 1954

Cette disposition précise que le nouveau traité s'inscrit dans le prolongement des traités sur la régularisation du Rhin conclus jusqu'à présent. Les traités existants ne sont pas abrogés par le nouveau traité ; seules quelques dispositions sont remplacées par les dispositions correspondantes du nouveau traité (cf. al. 2).

Art. 24 Échange des documents

Concernant la base technique (rapport technique concernant l'ouvrage commun) qui est échangée à l'occasion de la signature du présent traité, se reporter également aux commentaires de l'art. 2.

Art. 25 Entrée en vigueur

Cette disposition règle l'entrée en vigueur du traité.

4 Présentation du projet de loi et commentaire des dispositions

4.1 Réglementation proposée

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance (loi relative au Rhin alpin) est une nouvelle loi réglant les affaires intérieures de l'État entre la Confédération et le canton de Saint-Gall.

4.2 Commentaire des dispositions

Art. 1 But et objet

La présente loi a pour but l'exécution du quatrième traité sur le territoire suisse. Elle règle en particulier la représentation suisse au sein de l'IRR (art. 2), la répartition des frais entre la Confédération et le canton de Saint-Gall (art. 3), la présentation de rapports sur l'utilisation des paiements effectués à l'IRR (art. 4) et l'application de la procédure d'approbation des plans du canton de Saint-Gall (art. 6).

Art. 2 Représentation au sein de l'IRR

La représentation suisse au sein du comité bilatéral et du conseil de surveillance de l'IRR est désignée par l'OFEV. Au sein du comité bilatéral, la Confédération et le canton de Saint-Gall sont représentés chacun par un membre. L'OFEV désigne également la personne dirigeant la délégation suisse au sein de cet organe et, dans ce cadre, il détermine également les compétences en matière de négociation de cette personne. Au sein du conseil de surveillance, la Confédération et le canton disposent d'au moins un membre chacun.

Art. 3 Répartition des frais

La Confédération prend en charge 80 pour cent (TVA incluse) et le canton de Saint-Gall 20 pour cent (TVA incluse) de la participation de la Suisse à la construction et à l'entretien de l'ouvrage commun. Contrairement au financement des projets cantonaux d'aménagement des cours d'eau, celui de l'ouvrage commun est assuré en premier lieu par la Confédération : celle-ci effectue des paiements à l'IRR sur la base du programme de construction annuel et de l'avancée effective des travaux de construction. Le canton de Saint-Gall rembourse sa part à la Confédération après facturation par l'OFEV.

La Suisse, par l'intermédiaire de l'OFEV, est représentée au sein du comité bilatéral et du conseil de surveillance de l'IRR ; elle gère la mise en œuvre de l'ouvrage commun dans le cadre de cette fonction. S'agissant du projet de protection contre les crues du Rhin alpin, la Confédération suisse, par l'intermédiaire de l'organisation commune (IRR) à laquelle elle a donné mandat dans le cadre du traité, agit en tant que maître d'ouvrage et assume ainsi les fonctions de gestion financière – une compétence qui, dans le cas des projets cantonaux de protection contre les crues, relève des cantons ou des communes.

Si la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et la LEaux s'appliquaient (comme c'est le cas pour les projets purement internes à la Suisse), un projet cantonal – qui pourrait d'ailleurs prévoir des mesures écologiques plus nombreuses et plus complètes que le présent projet du Rhin alpin – pourrait possiblement bénéficier d'un taux de subventionnement jusqu'à 80 pour cent. Pour ces raisons, la participation de la Confédération à hauteur de 80 pour cent est considérée comme justifiée, y compris en l'absence de difficultés de financement.

La répartition des frais est déjà réglée depuis plus de 125 ans. Étant donné que la compétence et la fonction de gestion incombent à la Confédération via la représentation au sein de l'IRR et qu'une participation aux frais jusqu'à 80 pour cent aurait été possible dans le cadre d'un projet cantonal comparable, la participation plus élevée de la Confédération continue de se justifier.

La répartition actuelle des tâches, et avec elle la répartition éprouvée des frais entre la Confédération et le canton, seront donc maintenues pour la mise en exécution du quatrième traité.

Art. 4 Rapport

Le DETEC rend compte tous les cinq ans au Conseil fédéral de l'utilisation des paiements effectués à l'IRR et de l'avancée des travaux, sur la base du programme de construction à moyen terme de l'IRR. Le rapport est présenté au Conseil fédéral, car c'est à lui que le Parlement a délégué la compétence d'augmenter le crédit d'engagement (cf. art. 5). Ce rapport contient toutes les informations nécessaires au contrôle financier, notamment l'état du projet et les perspectives, les risques et les mesures de gestion, les prestations, les frais, les finances, les délais, y compris une évaluation globale. Les spécifications relatives au pilotage du projet sont présentées dans une directive de controlling à part.

En vertu de l'art. 154, al. 3, 1^{re} phrase, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹¹, toutes les décisions du Conseil fédéral sont communiquées au fur et à mesure à la Délégation des finances (DélFin), accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. Comme c'est le cas pour la 3^e correction du Rhône, la DélFin doit recevoir non seulement l'arrêté fédéral avec la proposition et les co-rapports, mais aussi tous les autres documents. C'est pourquoi l'acte prévoit que le rapport est fourni à la DélFin (principe de livraison [Bringprinzip]). Sans cette disposition, la DélFin devrait invoquer son droit à l'information (art. 154, al. 2, LParl) et se procurer elle-même le rapport (principe d'acquisition [Holprinzip]).

Art. 5 Augmentation du crédit d'engagement

Les frais de l'ouvrage commun ont été calculés sur la base des prix au 31 décembre 2021. Le montant total des frais indiqué dans le traité et sur la base duquel le crédit d'engagement a été calculé comprend une prévision du renchérissement de 2 pour cent par an. En raison de la longue durée du projet, le renchérissement est un facteur qui revêt une importance majeure. Pour cette raison, le traité dispose que les hausses de frais manifestement induites par le renchérissement qui dépasseraient la prévision de 2 pour cent par an font également partie des frais de l'ouvrage commun (cf. art. 4).

Par cet article, le Parlement délègue au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit d'engagement à hauteur du renchérissement attesté dépassant 2 pour cent par an. Le renchérissement est calculé, pour les prestations de construction, sur la base de l'indice des prix du pays où est réalisée la prestation et, pour toutes les autres prestations, sur la base de la moyenne arithmétique de l'indice autrichien et de l'indice

¹¹ RS 171.10

suisse des prix à la consommation. Ce n'est que sur cette base que le crédit d'engagement peut être augmenté à hauteur des frais supplémentaires dus à un renchérissement plus élevé que prévu. Si le renchérissement réel s'avère inférieur à la prévision de 2 pour cent par an, seuls sont supportés les frais effectifs.

Le Conseil fédéral peut aussi augmenter le crédit d'engagement à hauteur du montant de TVA dépassant celui retenu dans le crédit d'engagement. Il est ainsi tenu compte de l'éventualité selon laquelle une adaptation du taux de la TVA en Suisse entraînerait des frais supplémentaires pour le projet. En vertu de l'art. 5 du traité (cf. point 3.2), la TVA est supportée uniquement par l'État contractant qui la prélève.

L'évolution du renchérissement et les éventuelles adaptations de la TVA constituent des variables exogènes non contrôlables pour le projet. L'habilitation du Conseil fédéral ne limite pas matériellement la marge de manœuvre du Parlement. Le cas échéant, la Suisse devra se saisir de la question des dépassements de frais de l'ouvrage commun qui ne font pas partie des frais totaux et qui ne sont pas imputables au renchérissement ni à des adaptations du taux de TVA. Si les deux États considèrent ces frais comme nécessaires, le Conseil fédéral devra demander au Parlement un supplément au crédit d'engagement.

Art. 6 Approbation des plans

La procédure d'approbation des plans pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun en Suisse est régie par le droit de procédure du canton de Saint-Gall. L'autorité d'approbation est le département cantonal chargé de la construction et de l'environnement. Le canton de Saint-Gall élabore actuellement une loi prévoyant une procédure cantonale concentrée pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun. Cette loi devrait être applicable à partir de janvier 2025.

Art. 7 Espace réservé aux eaux

Du côté suisse du Rhin, l'espace réservé aux eaux sur le tronçon allant de l'embouchure de l'Ill jusqu'au lac de Constance est déterminé lors de l'approbation des plans de l'ouvrage commun. L'exploitation extensive de l'espace réservé aux eaux visée à l'art. 41c, al. 3 et 4, de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)¹² s'effectue toutefois en synchronisation avec les différentes phases de travaux. Dès le début des mesures d'élargissement de la phase de travaux correspondante, le lit majeur restant doit être exploité conformément aux prescriptions de l'art. 41c, al. 3, 4 et 4^{bis}, OEaux. Les étapes de projet sont déterminées lors de l'approbation du projet. Il existe ainsi une égalité de traitement avec l'Autriche en ce qui concerne l'exploitation agricole dans les lits majeurs. Il convient de rappeler qu'aujourd'hui déjà – et donc aussi avec l'approbation du projet – une bande d'environ 20 m de large entre la rive et le lit majeur est interdite à l'exploitation agricole intensive. Cette bande comprend la protection des berges au moyen d'une digue intérieure et, à de nombreux endroits, un chemin gravelé contigu à la digue intérieure.

¹² RS 814.201

Art. 8 Protection du périmètre du projet

Dans le cadre du traité, la Suisse s'engage à mettre en œuvre et à entretenir l'ouvrage commun sur le tronçon du Rhin situé entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance. La disposition vise tous les détenteurs de constructions et d'installations dans le périmètre du projet ; elle permet au canton en tant que propriétaire foncier et à l'IRR en tant que maître d'ouvrage de veiller à ce qu'aucune nouvelle construction ou installation dans le périmètre du projet ne porte atteinte à la mise en œuvre et à l'entretien de l'ouvrage commun.

Art. 9 Référendum et entrée en vigueur

La loi est sujette au référendum. La date de son entrée en vigueur est fixée par le Conseil fédéral.

4.3 **Mise en œuvre**

Les dispositions de la loi sont directement applicables et ne doivent donc pas être concrétisées dans une ordonnance fédérale.

5 **Contenu de l'arrêté de crédit**

5.1 **Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs**

5.1.1 **Proposition du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral propose au Parlement :

- d'arrêter un crédit d'engagement de 1040,4 millions de francs pour l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance ; ce crédit doit permettre d'engager pendant la durée de réalisation de 27 ans les dépenses liées au projet qui seront payées par la Suisse (parts de la Confédération et du canton de Saint-Gall) ;
- de lui donner la compétence d'augmenter le crédit d'engagement à hauteur des frais supplémentaires dus à un renchérissement sur la base de l'art. 5, let. a, de la loi relative au Rhin alpin (cf. point 4.2) ;
- de lui donner la compétence d'augmenter le crédit d'engagement à hauteur des frais supplémentaires dus à une adaptation des taux de TVA en Suisse sur la base de l'art. 5, let. b, de la loi relative au Rhin alpin (cf. point 4.2).

5.1.2 Exposé des motifs

La protection contre les crues dans la vallée inférieure du Rhin doit être améliorée conformément aux dispositions convenues dans le quatrième traité entre la Confédération suisse et la République d'Autriche. Les ouvrages basés sur les traités antérieurs doivent en outre faire l'objet d'un entretien et d'une surveillance. Le crédit d'engagement demandé dans le présent message couvre toutes les obligations financières de la Suisse qui découlent de la ratification du quatrième traité et de l'adoption de la loi relative au Rhin alpin. Les frais calculés et le crédit demandé sont basés sur une prévision de renchérissement de 2 pour cent par an et sur un taux de TVA suisse de 8,1 pour cent (valable à partir du 1.1.2024).

L'exécution du traité nécessite dans tous les cas la mise en œuvre complète de l'ouvrage commun et donc aussi son financement complet. Par conséquent, en signant le traité, la Suisse contracte des obligations financières pluriannuelles. Afin que ces obligations puissent être remplies, il est demandé un crédit d'engagement de 1040,4 millions de francs.

Si le renchérissement dépasse la valeur prévue de 2 pour cent (cf. art. 5, let. a, de la loi relative au Rhin alpin), le Conseil fédéral doit pouvoir augmenter le crédit d'engagement à hauteur des frais supplémentaires qui en découlent.

Il est en outre prévu d'habiliter le Conseil fédéral à réagir aux éventuelles adaptations des taux de TVA en Suisse ainsi qu'aux frais supplémentaires qui en résultent pour le projet et à augmenter le crédit d'engagement en conséquence. La base légale à cet égard est également créée dans la loi relative au Rhin alpin (art. 5, let. b).

Étant donné que le renchérissement et les éventuelles adaptations des taux de TVA constituent des variables exogènes au projet, sur lesquelles aucune influence ne peut être exercée, la marge de manœuvre du Parlement ne se voit pas restreinte matériellement par cette habilitation du Conseil fédéral. Pour couvrir les éventuels frais supplémentaires qui ne sont dus ni au renchérissement ni aux adaptations des taux de TVA, il faudrait demander un crédit additionnel au Parlement, en sus du crédit d'engagement.

Les trois objets « traité », « loi fédérale » et « crédit d'engagement » sont interdépendants et doivent faire l'objet d'une même décision. Si le crédit d'engagement demandé était refusé, le projet de construction ne pourrait pas être mis en œuvre ; le traité et la loi fédérale seraient par conséquent caducs.

5.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

5.2.1 Besoin financier, structure des frais et rentabilité

Besoin financier des deux États pour les ouvrages nouveaux et existants

Dans le quatrième traité, la Suisse et l'Autriche s'engagent à mettre en œuvre l'ouvrage commun et à entretenir les ouvrages existants sur le tronçon du Rhin compris entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance jusqu'à la nouvelle construction (art.

19 du traité). Les frais nets qui en découlent sont supportés à parts égales par les deux États contractants.

Les frais nets pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun sont évalués à 1909,9 millions de francs. Ils comprennent une prévision du renchérissement de 2 pour cent par an.

Si l'on ajoute la TVA, la mise en œuvre de l'ouvrage commun coûte aux deux États un montant de 2160,2 millions de francs. En sus, l'entretien des ouvrages existants coûte aux deux États un montant de 34,2 millions de francs (TVA et renchérissement compris).

Jusqu'à la fin de la période de réalisation prévue en 2052, le besoin de financement pour les deux États est donc de 2194,4 millions de francs. La Suisse supporte 1040,4 millions de francs, et l'Autriche 1154,0 millions de francs.

La différence est due au fait que chaque État s'acquitte séparément pour lui-même des dépenses de TVA. Cette disposition a été convenue dans le quatrième traité au motif que les taux de TVA dans les deux pays sont très différents ; ainsi, le taux de TVA normal en Suisse est de 8,1 pour cent (valable à partir du 1.1.2024), contre 20 pour cent en Autriche.

Le calcul des frais est basé sur le rapport technique concernant l'ouvrage commun, avec pour base les prix au 31 décembre 2021. Ce rapport sert de base technique contraignante pour la planification et la mise en œuvre de l'ouvrage commun.

Au stade du projet d'approbation, les frais de planification et de construction pour le projet de protection contre les crues s'élèvent (pour la Suisse et l'Autriche ensemble) à 1414,4 millions de francs, hors TVA et renchérissement. En 2017, le projet général (qui correspond en Suisse à un avant-projet) avait estimé ces frais à 1041,4 millions de francs. Cette augmentation de l'ordre de 36 pour cent s'explique par le fait que la planification est bien plus détaillée au stade du projet d'approbation et que les investigations de détail réalisées ont pu mettre en évidence des besoins d'adaptation dans différents domaines (p. ex. mesures visant à améliorer la sécurité sismique des digues, renforcement de la protection des rives afin de protéger les digues contre l'érosion).

Aux frais de planification et de construction s'ajoutent le renchérissement et la TVA. Dans le projet d'approbation, le renchérissement prévu s'élève à environ 502,2 millions de francs – contre environ 197,4 millions de francs dans le projet général (soit une hausse de 154 pour cent). Cette différence s'explique par l'évolution du renchérissement depuis 2017. L'IRR a ainsi révisé l'estimation des frais en se basant sur un taux de renchérissement de 2 pour cent et non plus de 1,26 pour cent.

Dans le projet d'approbation, le montant de la TVA s'élève à environ 255,4 millions de francs – contre environ 144,8 millions de francs dans le projet général (soit une hausse de 76 pour cent). Cette différence est directement liée à la hausse des frais de planification et de construction, à l'évolution du renchérissement et à l'augmentation du taux de la TVA en Suisse.

Désormais, les frais totaux incluent également les frais d'entretien des ouvrages existants (digues existantes, prolongement réalisé dans le lac de Constance) pour toute la durée du projet. Ces frais d'entretien s'élèvent à 22,4 millions de francs sur 27 ans.

Besoin financier de la Suisse

Le tableau 1 montre le besoin financier de la Suisse pour la réalisation de l'ouvrage commun et l'entretien des ouvrages existants jusqu'en 2052.

Tableau 1

Besoin financier de la Suisse	Frais en millions de francs
Besoin financier pour l'ouvrage commun	
Frais de base	591,05
Frais des risques	116,15
Renchérissment	247,75
Frais de l'ouvrage commun	954,95
TVA ¹³	70,40
Total	1025,35
Besoin financier pour les ouvrages existants	
Entretien et surveillance	11,2
Renchérissment	3,35
Frais des ouvrages existants	14,55
TVA	0,50
Total	15,05
Besoin financier de la Suisse	1040,40

Structure des frais

La part de frais supportée par la Suisse comprend les éléments suivants : frais de base et frais des risques pour l'ouvrage commun ; frais d'entretien et frais de surveillance pour les ouvrages existants ; renchérissement et TVA.

Les frais de base (591,05 millions de francs) couvrent les prestations fournies pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun :

- travaux de planification et travaux accessoires (planification des appels d'offres, accompagnement juridique, surveillance des travaux, etc.) ;

¹³ Sont exonérés de TVA certains frais de l'IRR tels que les frais de personnel, d'administration et d'exploitation.

- frais des travaux de construction (construction de nouvelles digues, assainissement de digues existantes, etc.) ;
- moyens financiers pour l'organisation du projet (conduite du projet par l'IRR, relations publiques, etc.) ;
- participation aux frais de mesures d'accompagnement (adaptations d'infrastructures telles que des ponts ou des captages d'eau potable rendues nécessaires par le projet, dédommagements pour atteintes aux droits de tiers, etc.) ;
- frais pour la remise en état des routes et des chemins utilisés lors des travaux de mise en œuvre du projet de protection contre les crues (pistes de chantier pour l'accès au Rhin) ;
- paiements compensatoires pour l'utilisation temporaire de terrains privés.

Les frais des risques couvrent les frais imputables à des changements dans les spécifications du projet, comme il peut en survenir en particulier dans les grands projets de construction. Ces frais sont évalués à 116,15 millions de francs. Les risques les plus importants sont les suivants :

- frais qui ne deviennent manifestes qu'avec un niveau de planification plus détaillé, c'est-à-dire lors de la planification de l'appel d'offres et de l'exécution ;
- risque que le terrain réel diffère de façon inattendue des hypothèses retenues dans la planification et entraîne des dépenses supplémentaires ;
- crues qui inondent les chantiers pendant la période de travaux ;
- oppositions qui entraînent des retards dans l'exécution des travaux ;
- charges inattendues résultant de procédures administratives, qui peuvent entraîner des dépenses supplémentaires pour la planification et la construction.

L'entretien des ouvrages existants est évalué à environ 11,2 millions de francs pour la période allant jusqu'à 2052.

Quant à la prévision du renchérissement de 2 pour cent par an, elle correspond à des dépenses prévisionnelles de 251,1 millions de francs (247,75 millions pour l'ouvrage commun et 3,35 millions pour les ouvrages existants) sur une période de 27 ans (phase de réalisation allant de 2025 à 2052).

Les dépenses de TVA pour les prestations fournies du côté suisse s'élèvent au total à 70,9 millions de francs, dont 70,4 millions pour l'ouvrage commun et 0,5 million pour les ouvrages existants. La TVA a été calculée sur la base d'un taux à 8,1 pour cent (valable à partir du 1.1.2024). Sont exonérés de TVA certains frais de l'IRR tels que les frais de personnel, d'administration et d'exploitation.

Rentabilité des mesures

En raison du fort potentiel de dégâts dans la vallée inférieure du Rhin, l'ouvrage commun est dimensionné pour une crue avec une période de retour de 300 ans. Cet objectif

de protection est conforme aux principes de la protection contre les crues visés par l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau¹⁴.

L'objectif de protection choisi est également comparable avec les grands projets de protection contre les crues d'autres cantons (p. ex. 3^e correction du Rhône, protection contre les crues de la Sihl dans la ville de Zurich, projet de protection contre les crues dans la plaine uranaise [Hochwasserschutzprojekt Urner Talboden]).

La rentabilité de l'ouvrage commun a été calculée aussi bien avec la méthode suisse EconoMe¹⁵ qu'avec la méthode habituellement utilisée en Autriche pour les analyses coût-bénéfice en matière de protection structurale contre les crues (« Kosten-Nutzen-Untersuchungen im Schutzwasserbau », KNU). Selon la méthode EconoMe, la valeur du ratio coût-bénéfice est de 3,14 ; cela signifie que chaque franc investi diminue le risque de 3,14 francs. Selon la méthode KNU, la valeur du ratio est de 2,59. Dans les deux cas, la rentabilité de l'ouvrage commun est clairement démontrée.

Plausibilité du calcul des frais

Eu égard à l'ampleur et à la durée du projet, l'OFEV et le BML ont exigé que les frais du projet général fassent l'objet d'une étude de plausibilité dans le cadre d'une révision indépendante.

Dans chacun des États contractants, une entreprise d'ingénierie indépendante a ainsi été chargée d'examiner si les frais budgétisés ont été correctement calculés, s'ils sont comparables avec d'autres projets d'aménagement de cours d'eau et, partant, s'ils sont plausibles. Dans cette analyse, la pertinence des mesures n'a pas été réévaluée, car elle avait déjà fait l'objet de plusieurs prises de position des services spécialisés de la Confédération, du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg.

Concrètement, les deux entreprises d'ingénierie ont contrôlé les frais de construction calculés pour l'aménagement des eaux, les frais des risques ainsi que les frais calculés pour l'adaptation des conduites et des ponts, pour l'étude de projet, pour la communication et pour l'acquisition de terres.

Les deux entreprises sont arrivées à la conclusion que le calcul des frais est clairement structuré et compréhensible et qu'il intègre tous les paramètres de coût pertinents.

Elles ont par ailleurs formulé diverses recommandations, dont l'IRR a tenu compte au moment d'actualiser le calcul des frais pour le quatrième traité. Il s'agit notamment de la recommandation portant sur l'augmentation du montant des frais liés aux installations de chantier et aux conduites de drainage et sur la diminution du montant des frais liés aux adaptations de ponts. Conformément aux recommandations de ces experts, les risques de frais supplémentaires ont été mis en balance avec les possibilités de réduction des frais.

14 RS 721.100.1

15 Econome.ch

5.2.2 Principes et mécanismes de financement

Principes de financement

Le financement de l'ouvrage commun est réglé par le quatrième traité.

Les frais nets sont supportés à parts égales par l'Autriche et par la Suisse. Cette règle s'applique également aux éventuels frais supplémentaires (cf. point 4.2).

La TVA est supportée uniquement par l'État dans lequel elle est due.

S'agissant des mesures nécessaires pour les approvisionnements en eau potable et les ponts, il est prévu que les États contractants participent aux frais sur une base forfaitaire.

Les mesures agricoles d'amélioration foncière ne font pas partie des frais totaux et sont financées selon la législation interne de chaque État.

Les participations du canton de Saint-Gall et du land du Vorarlberg sont également réglées par la législation interne de chaque État.

Les frais supportés par la Confédération sont financés dans le cadre du crédit 810/A236.0124 « Protection contre les crues » de l'OFEV. La part du canton de Saint-Gall est également préfinancée par l'intermédiaire de ce crédit. Ces dépenses sont assujetties aux exigences du frein à l'endettement (cf. point 7.4).

Répartition des frais entre la Confédération et le canton

Les frais incombant à la Suisse sont supportés conjointement par la Confédération et le canton, conformément à la pratique habituelle pour les projets d'aménagement de cours d'eau. S'agissant des mesures à mettre en œuvre sur le tronçon du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance, les frais sont à la charge de la Confédération à hauteur de 80 pour cent et à la charge du canton à hauteur de 20 pour cent (cf. point 4.2 ; art. 3 de la loi relative au Rhin alpin).

La Confédération supporte donc 832,32 millions de francs, sur un montant total de 1040,4 millions de francs. La durée de réalisation du projet étant estimée à 27 ans, cette part correspond à une dépense d'environ 30,8 millions de francs par an.

Selon cette répartition, le canton de Saint-Gall prend en charge une part totale de 208,08 millions de francs.

Étant donné que la Confédération, par l'intermédiaire de l'IRR, assume la fonction de maître d'ouvrage et que la gestion financière incombe principalement à la Confédération, cette dernière assume l'essentiel de la responsabilité financière. Cette règle existe déjà depuis le premier traité de 1892.

Contrairement au financement des projets cantonaux d'aménagement des cours d'eau, celui de l'ouvrage commun est assuré en premier lieu par la Confédération : celle-ci effectue des paiements à l'IRR sur la base du programme de construction annuel et de l'avancée effective des travaux de construction. Le canton de Saint-Gall rembourse chaque année sa part à la Confédération.

Contribution au titre de l'intérêt des routes nationales

Sur toute la longueur du projet, les digues de protection contre les crues jouxtent l'autoroute N13, soit une route nationale. Dans le cas des voies de communication et des infrastructures, la protection de l'installation incombe à ses exploitants. Les mesures cantonales de protection contre les crues qui présentent un intérêt pour les routes nationales peuvent bénéficier de contributions du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), accordées par la Confédération en vertu des art. 31 à 33 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin)¹⁶ et de l'art. 8, al. 3, de l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin)¹⁷.

Le montant de ces contributions dépend de la nécessité ou de l'utilité desdites mesures pour les routes nationales, ainsi que des limitations que les routes nationales posent aux mesures de protection contre les crues.

En concertation avec l'OFEV, l'Office fédéral des routes (OFROU) a choisi d'appliquer au périmètre du projet, de l'embouchure de l'III jusqu'au lac de Constance, le modèle fédéral de la répartition des frais fondée sur les risques. Selon ce modèle, la participation des routes nationales s'élève à 0,5 pourcent des frais totaux. La contribution financée par le FORTA au titre de l'intérêt des routes nationales équivaut donc à 0,5 pourcent du montant total supporté par la Confédération suisse, soit 5,20 millions de francs sur 27 ans.

En raison d'une exposition moindre des routes nationales dans la vallée inférieure du Rhin, ce taux de participation est inférieur à celui de la 3^e correction du Rhône dans les cantons du Valais et de Vaud. L'OFROU contribue en effet à cette dernière à hauteur de 2 pour cent du montant total.

Participation de l'office fédéral de l'agriculture aux frais non imputables

Les travaux de construction pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun vont produire de grandes quantités de matériaux provenant du sol (couche supérieure du sol, limon, sable et, par endroits, gravier). Ces matériaux seront réutilisés en priorité dans le périmètre du projet. Si cela est utile pour des projets d'amélioration foncière dans la plaine, des matériaux améliorant les sols (couche supérieure riche en humus, sédiments fins tels que sable et limon) peuvent être mis à disposition dans des dépôts intermédiaires. Les frais pour la valorisation de la couche supérieure du sol sont pris en compte dans le projet.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) octroie des subventions pour les mesures d'amélioration foncière qui sont réalisées parallèlement au projet de protection contre les crues mais qui ne sont pas concernées par le présent message. Il se base en cela sur la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture¹⁸ et sur l'ordonnance du 2 novembre 2022 sur les améliorations structurelles¹⁹.

¹⁶ RS 725.116.2

¹⁷ RS 725.116.21

¹⁸ RS 910.1

¹⁹ RS 913.1

Comme la planification des projets d'amélioration foncière dans la plaine n'en est qu'au stade de l'acquisition des données de base, il n'est pas encore possible d'évaluer les frais totaux ni les éventuelles subventions de l'OFAG. Les contributions fédérales aux projets d'amélioration foncière qui ne sont pas financés au titre de l'ouvrage commun sont prélevées sur le budget annuel de l'OFAG consacré aux améliorations structurelles.

Mécanisme de financement régi par la législation nationale

Chaque année, la direction de l'IRR élabore un programme annuel de travaux, budget annuel compris, et – dans le sens d'une planification continue – un programme de construction à moyen terme accompagné d'un plan de financement pour les cinq exercices suivants.

Le comité bilatéral (c'est-à-dire l'organe dirigeant composé de représentants des États contractants) valide chaque année le programme de construction à moyen terme accompagné de son plan de financement (cf. point 4.2).

Le Parlement approuve le crédit d'engagement global par la voie d'un arrêté fédéral. Le programme de construction délimite quatre secteurs distincts jusqu'en 2052 (cf. point 5.3 pour la description des différentes phases de travaux).

En raison de la longue durée du projet, le renchérissement revêt une importance majeure. Afin que la présentation des frais effectifs soit la plus transparente possible, les frais totaux de l'ouvrage commun incluent une prévision de renchérissement de 2 pour cent par an (cf. points 4.2 et 5.4).

Selon le traité, les hausses de frais induites par le renchérissement qui dépasseraient la prévision de 2 pour cent par an font également partie des frais de l'ouvrage commun – pour autant qu'elles soient manifestement imputables à la hausse des indices pertinents. En d'autres termes, si le renchérissement effectif devait être supérieur à 2 pour cent, le crédit d'engagement global devrait être augmenté. Dans cette perspective et sur la base de la loi relative au Rhin alpin, le Conseil fédéral doit être habilité à augmenter le crédit d'engagement à hauteur des frais supplémentaires imputables au renchérissement.

En raison de la longue durée du projet, on ne peut exclure une augmentation de la TVA en Suisse avant la fin du projet, par exemple en lien avec le financement des assurances sociales. Dans cette perspective et sur la base de la loi relative au Rhin alpin, le Conseil fédéral doit être habilité à augmenter le crédit d'engagement à hauteur des frais supplémentaires imputables à une telle adaptation de la TVA.

Le traité règle également la prise en charge des frais supplémentaires éventuels qui ne seraient pas imputables au renchérissement. Il est ainsi prévu que les États contractants supportent à parts égales les frais supplémentaires survenant lors de la mise en œuvre de l'ouvrage commun et qui sont reconnus par les deux États contractants. Le comité bilatéral notifie de tels frais supplémentaires aux États contractants dès qu'ils paraissent probables. Pour les frais supplémentaires éventuels qui ne sont imputables ni au renchérissement ni à l'adaptation des taux de TVA, le Conseil fédéral doit demander au Parlement un supplément au crédit d'engagement.

Tous les cinq ans, le DETEC rend compte au Conseil fédéral de l'utilisation des paiements effectués à l'IRR (cf. point 4.2 ; art. 4 de la loi relative au Rhin alpin).

5.3 Étapes de réalisation et de financement de la Confédération

5.3.1 Calendrier

Pour ses calculs de frais, l'IRR part du principe que le quatrième traité entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2025. Elle prévoit également que les travaux pourront démarrer au plus tôt le 1^{er} juillet 2027, une fois les procédures d'approbation achevées avec succès. Le début des travaux suppose l'approbation préalable du projet de construction dans le canton de Saint-Gall et dans le land du Vorarlberg.

Les travaux devant s'étaler sur 20 ans, leur achèvement est donc prévu en 2047. Cinq années seront ensuite nécessaires pour des mesures de surveillance et d'entretien, si bien que l'ouvrage commun sera probablement finalisé en 2052. La durée de réalisation prévisionnelle (approbation, travaux, surveillance et entretien) est donc fixée à 27 ans.

Le déroulement des travaux tel qu'il est prévu optimise les frais et la viabilité financière sur toute la période de travaux. En outre, le déroulement des travaux a été planifié de manière à ce que les nuisances pour les riverains et pour l'environnement, les conséquences pour les infrastructures voisines (notamment pour l'approvisionnement en eau, en électricité et en gaz) et le nombre de transports nécessaires soient restreints au strict minimum malgré une intense activité de construction.

5.3.2 Déroulement des travaux

Le programme de construction prévoit une mise en œuvre dans quatre secteurs (pour une représentation graphique du déroulement des travaux (cf. « Technischer Bericht zum Gemeinsamen Werk » du 19 septembre 2023, figure 38, page 47). Les travaux commencent dans les secteurs où le besoin d'intervention est le plus grand du point de vue de la protection contre les crues.

En conséquence, les travaux débiteront dans la coupure de Diepoldsau et la coupure de Fussach, où des digues devront être construites ou assainies sur une période respectivement de cinq et six ans. L'élargissement du chenal commencera dans la coupure de Fussach.

Dans la section intermédiaire, les travaux devraient débiter au cours de l'année 5. Là aussi, des digues doivent être construites ou assainies, et le chenal sera élargi. Les travaux devraient durer de l'année 5 à l'année 10. L'élargissement du chenal se poursuivra ensuite dans la coupure de Diepoldsau, de l'année 11 à l'année 14.

Dans la section supérieure, les travaux débiteront au cours de l'année 11, avec le déplacement de l'Ehbach et la construction de nouvelles digues à l'embouchure de la

Frutz. Suivront la construction et l'assainissement des autres tronçons de digues et l'élargissement du chenal, jusqu'à l'année 20.

5.3.3 Planification financière

Conformément au programme de construction, certaines périodes de travaux vont se chevaucher dans plusieurs secteurs, si bien que l'activité de construction sera plus intense à certains moments. Sur toute la durée des travaux, on estime que le besoin financier se situera entre 29 et 70 millions de francs par an.

Le tableau ci-dessous présente la période de travaux dans chaque secteur, avec les frais correspondants. Il présente également les frais des travaux généraux sur toute la période de réalisation.

Tableau 2

Secteur	Période Année	Frais en millions de francs
Frais généraux	2025 – 2052	352,95
Organisation de l'IRR, frais des risques, entretien et surveillance, IWWA, activités générales de planification		
Coupure de Fussach Digues et élargissement du chenal	2027 – 2033	122,50
Coupure de Diepoldsau Digues et élargissement du chenal	2027 – 2041	141,85
Section intermédiaire Digues et élargissement du chenal	2032 – 2038	113,20
Section supérieure Digues et élargissement du chenal	2038 – 2047	309,90
Total		1040,4

Les frais généraux comprennent tous les frais qui ne peuvent pas être attribués directement à un secteur concret, notamment les frais liés à l'organisation de l'IRR (frais de personnel et de matériel) et au groupe de travail sur la protection internationale contre les crues du Rhin alpin (« Internationale Wasserwehr am Alpenrhein », IWWA), une grande partie des frais liés aux risques, ainsi que les paiements compensatoires pour des atteintes aux droits et tous les frais d'entretien et de surveillance. Ces frais incluent le renchérissement et la TVA.

5.4 Estimations du renchérissement

Le calcul actuel des frais tient compte d'une prévision du renchérissement de 2 pour cent par an, en Suisse comme en Autriche, basée sur les derniers développements macroéconomiques et sur l'évolution des prix dans les deux pays.

En raison de la longue durée du projet (27 ans), le renchérissement représente presque un quart des frais totaux.

Dans le traité, la Suisse et l'Autriche s'engagent à financer à parts égales un renchérissement qui serait éventuellement plus élevé que prévu. Les indices permettant de mesurer une hausse du renchérissement sont précisés à l'art. 4, al. 5, du quatrième traité (cf. commentaire de cet article au point 3.2).

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Comme indiqué sous le point 5.2, le montant total du projet s'élève à 2194,4 millions de francs. Selon les termes du traité, la part supportée par la Suisse est fixée à 1040,4 millions de francs. Elle est prise en charge par la Confédération à hauteur de 80 pour cent et par le canton de Saint-Gall à hauteur de 20 pour cent.

La part de frais supportée par le canton de Saint-Gall est préfinancée par la Confédération, puis remboursée par le canton à la Confédération par tranches annuelles. Ce remboursement s'effectue via le crédit de revenus 810/E130.0001 de l'OFEV (Remboursement de contributions et indemnités).

Tableau 3

Conséquences financières pour la Suisse	Frais en millions de francs	Part
Besoin financier de la Confédération suisse	1040,40	100 %
Part du canton de Saint-Gall	208,08	20 %
Part de la Confédération	832,32	80 %
dont contribution d'intérêt du FORTA (OFROU)	5,20	0,5 %
dont protection contre les crues (OFEV)	827,12	79,5 %

Au total, les frais supportés par la Confédération s'élèvent à 832,32 millions de francs, ce qui équivaut en moyenne à 30,83 millions de francs par an.

Calcul du crédit d'engagement

Le montant du crédit d'engagement est calculé sur la base de la part devant être financée par la Suisse (cf. point 5.2). Cette part est fixée à 1040,4 millions de francs sur

27 ans. Le crédit d'engagement prend en compte les frais de base (591,05 millions), les frais des risques (116,15 millions), la prévision du renchérissement de 2 pour cent par an (247,75 millions), la part de TVA supportée par la Suisse (70,4 millions) et le besoin financier pour l'entretien des ouvrages existants (15,05 millions).

Augmentation du crédit d'investissement « Protection contre les crues » (OFEV)

Le besoin financier de la Confédération suisse est financé par le crédit 810/A236.0124 « Protection contre les crues ». La part du canton de Saint-Gall et la contribution d'intérêt du FORTA (OFROU) sont préfinancées par l'OFEV, puis facturées sur la base du programme de construction annuel de l'IRR. Le montant facturé au canton de Saint-Gall équivaut à 20 pour cent du besoin financier annuel de la Suisse. La contribution d'intérêt du FORTA (OFROU) équivaut à 0,5 pourcent de ce besoin. Le remboursement par le canton de Saint-Gall et le FORTA se fait via le crédit de revenus 810/E130.0001 de l'OFEV (Remboursement de contributions et indemnités).

En conséquence, le crédit « Protection contre les crues » doit financer la part de la Confédération (832,32 millions de francs) plus la part du canton de Saint-Gall (208,08 millions de francs), soit un montant total de 1040,4 millions de francs (selon le principe du produit brut). Le besoin annuel moyen de l'OFEV pour le projet et le règlement des engagements (y c. la part du canton de Saint-Gall et la contribution d'intérêt du FORTA) s'élève donc à 38,53 millions de francs.

Dans le crédit « Protection contre les crues » de l'OFEV, le montant déjà prévu pour le traité actuel avec l'Autriche est de 135 millions de francs (ou 5 millions de francs par an). Les dépenses supplémentaires pour la caisse fédérale (crédit « Protection contre les crues ») qui ne sont pas encore inscrites au budget ou seront couvertes par des revenus (part du canton de Saint-Gall et FORTA) s'élèvent à 692,12 millions de francs.

En raison de l'intensité variable des travaux, il faut s'attendre à de fortes fluctuations dans le montant des versements successifs. Sur la base de la planification des travaux telle qu'elle est actuellement prévue, les versements aux cantons au titre du crédit d'investissement 810/A236.0124 « Protection contre les crues » passeront de 146 millions de francs en 2025 à environ 267 millions en 2031 puis à environ 259 millions entre 2038 et 2040, pour ensuite diminuer jusqu'à 172 millions en 2052 (cf. tableau en annexe).

À partir du budget 2025, le crédit budgétaire sera augmenté du besoin supplémentaire prévu. Les moyens financiers réservés par l'OFEV dans le crédit « Protection contre les crues » seront réexaminés chaque année en fonction de l'avancement du projet et, si besoin, adaptés.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'accompagnement de l'ouvrage commun par l'OFEV pendant toute la durée du projet conduit à un besoin en personnel supplémentaire qui correspond à deux équivalents plein temps, soit environ 360 000 francs par année. Il s'agit de deux postes techniques

dont la fonction est de surveiller à l'OFEV la planification de l'exécution ainsi que la réalisation. Les postes sont financés dans le cadre des charges propres du DETEC.

Ce besoin en personnel supplémentaire équivaut à celui de l'accompagnement de la 3^e correction du Rhône par l'OFEV (cf. message du 14 décembre 2018 relatif au crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône [R3]).

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En sa qualité de canton d'implantation du projet en Suisse, le canton de Saint-Gall est fortement concerné par l'ouvrage commun, et ce à plusieurs titres : en tant qu'autorité pour la procédure d'approbation des plans, en tant que propriétaire foncier et en tant que bénéficiaire de l'amélioration de la protection contre les crues.

Ainsi, la procédure d'approbation des plans pour la mise en œuvre de l'ouvrage commun en Suisse est régie par le droit de procédure du canton de Saint-Gall. Le canton de Saint-Gall est par ailleurs propriétaire des terrains sur lesquels l'ouvrage commun est mis en œuvre.

Dans le canton et dans les communes de la vallée inférieure du Rhin, la population et l'économie profitent directement de l'amélioration de la protection contre les crues. Du côté suisse, cela concerne au moins 75 000 Saint-Galloises et Saint-Gallois qui résident dans la circonscription électorale du Rheintal. Plus de 320 000 personnes vivent aujourd'hui dans la région transfrontalière du Rheintal saint-gallois et du Vorarlberg s, où les liens socioéconomiques sont très étroits. Des deux côtés du Rhin, on constate une extension des zones urbaines, une utilisation plus intensive de l'habitat, ainsi qu'un développement constant des infrastructures de transport. Cette région transfrontalière devrait compter environ 360 000 habitants d'ici à 2030 et environ 375 000 habitants d'ici à 2040, d'après les prévisions.

6.3 Conséquences économiques

6.3.1 Considérations générales

L'ouvrage commun vise une amélioration significative de la protection contre les crues dans la vallée inférieure du Rhin. Par rapport à la situation actuelle, il s'agit de réduire considérablement le risque de crues qui est très élevé à proximité du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance – notamment parce que les crues extrêmes deviennent de plus en plus fréquentes.

L'amélioration de la protection contre les crues est une condition indispensable à la poursuite du développement économique de la vallée inférieure du Rhin.

Le projet de protection contre les crues est fondé sur une approche durable, et la planification du projet tient compte de critères économiques, environnementaux et sociaux.

6.3.2 Conséquences pour l'industrie

La vallée du Rhin saint-gallois est l'une des régions de Suisse qui comptent le plus grand nombre d'entreprises industrielles du secteur de la haute technologie. L'ouvrage commun est d'une importance vitale pour ces entreprises, comme pour tant d'autres des plus de 500 entreprises implantées dans la région.

Du côté suisse, le périmètre menacé aujourd'hui par les crues accueille des infrastructures et des installations de production de plusieurs entreprises majeures telles que SFS Group SA et Leica Geosystems AG à Heerbrugg, RAUCH Trading SA à Widnau, Greiner Packaging SA à Diepoldsau et Jansen AG à Oberriet.

D'après les calculs effectués selon les méthodes EconoMe et KNU, les dégâts directs pour les entreprises industrielles concernées représentent 11 pour cent à 17 pour cent du potentiel de dégâts total.

6.3.3 Conséquences pour le tourisme

L'utilisation touristique du Rhin alpin se concentre principalement sur les voies cyclables, les pistes de skating et les chemins de randonnée le long des digues du Rhin, des rives du lac de Constance et des flancs de vallée voisins.

L'ouvrage commun permet une valorisation du Rhin en tant qu'artère vitale pour le développement de possibilités dans le domaine du sport, des loisirs et de la détente. Par ailleurs, de nouveaux chemins carrossables et chemins pour piétons seront créés dans le cadre du projet ; ils seront mis à la disposition des cyclistes, des promeneurs et des randonneurs, qui pourront les utiliser en commun, et contribueront à valoriser et à élargir le réseau existant de pistes cyclables et de chemins de randonnée.

Les valorisations écologiques créent des espaces naturels diversifiés et améliorent l'accès aux eaux. Les activités de loisirs en pleine nature, à proximité du cours d'eau, en deviennent plus agréables et plus récréatives.

6.3.4 Conséquences pour l'agriculture

L'ouvrage commun a été développé en étroite collaboration avec le secteur agricole. Ses conséquences pour l'agriculture ont été étudiées dans le cadre d'une planification agricole, et des synergies possibles ont été identifiées.

Du côté suisse, la mise en œuvre de l'ouvrage commun entraîne la perte de 156 ha de surfaces agricoles, exploitées majoritairement pour la production herbagère intensive. Cette surface correspond à environ 0,2 pour cent de la surface de production agricole du canton de Saint-Gall. Aucune surface d'assolement n'est perdue. Les surfaces concernées se situent entièrement à l'intérieur des digues existantes. Elles sont la propriété du canton de Saint-Gall et sont louées à des exploitations agricoles. À l'avenir, le lit majeur restant et les surfaces de digue feront l'objet d'une exploitation extensive. L'exploitation extensive de l'espace réservé aux eaux sera coordonnée dans le temps

avec les différentes phases de travaux (cf. point 4.2 ; art. 7 de la loi relative au Rhin alpin).

Les mesures d'amélioration foncière à l'extérieur des digues de protection contre les crues représentent pour l'agriculture un aspect important. Si un projet réalisé entre 1942 et 1962 dans la vallée saint-galloise du Rhin a certes permis d'améliorer environ 4200 ha, l'utilisation de ces sols pose de plus en plus de problèmes aux agriculteurs en raison de phénomènes bien connus de tassement, d'affaissement et de dégradation de la tourbe. De plus, pour près d'un quart des surfaces drainées, la profondeur du niveau piézométrique est inférieure à un demi-mètre, donc critique.

Des mesures d'amélioration foncière sont prévues pour rétablir la profondeur du niveau piézométrique souhaitée ou pour l'améliorer. La responsabilité de la coordination et de la mise en œuvre des projets agricoles est assumée aux échelons communal et cantonal. Les matériaux du sol dégagés pendant les travaux de l'ouvrage commun pourront être mis à disposition pour ces mesures d'amélioration foncière. Ainsi, l'ouvrage commun contribuera à conserver la capacité de production agricole et la fertilité des sols dans la vallée saint-galloise du Rhin.

6.3.5 Conséquences pour l'approvisionnement en eau potable

Les eaux souterraines fournissent une grande partie de l'eau potable mise à disposition des plus de 320 000 habitants de la vallée inférieure du Rhin. La mise à disposition d'une eau potable de qualité irréprochable, à partir des eaux souterraines, doit donc être garantie aussi bien pendant la réalisation des travaux qu'après leur achèvement.

À cette fin, un plan d'accompagnement a été élaboré en collaboration avec les fournisseurs d'eau potable. Il détermine à quel moment certains champs de captage doivent être temporairement mis hors service pendant la période de travaux et la manière dont l'approvisionnement en eau de remplacement est assuré en tout temps.

6.3.6 Compétitivité régionale

L'ouvrage commun a des conséquences importantes sur la compétitivité régionale.

D'une part, la protection de la vallée inférieure du Rhin rend probable l'installation d'autres entreprises des secteurs secondaire et tertiaire. D'autre part, l'aménagement du cours d'eau va permettre une diversification de l'offre touristique en utilisant le fleuve comme un espace récréatif.

6.4 Conséquences sanitaires et sociales

6.4.1 Sécurité et santé

Avec l'ouvrage commun, la sécurité face aux crues dans la vallée inférieure du Rhin est nettement renforcée pour les personnes, pour l'environnement et pour les biens.

Des conséquences pour la santé des personnes sont attendues dans la mesure où la valorisation écologique et l'amélioration de l'accès aux eaux accroîtront considérablement la valeur récréative du Rhin.

6.4.2 Formation

Aucune conséquence n'étant attendue dans le domaine de la formation, la question n'a pas été examinée en détail.

6.4.3 Responsabilité personnelle et marge de manœuvre

L'amélioration de la protection contre les crues telle qu'elle est prévue préserve la responsabilité personnelle et la marge de manœuvre des particuliers.

6.4.4 Culture, valeurs et ressources sociétales

On peut s'attendre à des conséquences pour la culture et pour les valeurs et ressources sociétales, dans la mesure où l'importance du Rhin en tant qu'artère vitale de la vallée sera renforcée encore davantage. De meilleures possibilités d'utilisation dans le domaine des loisirs de proximité et du tourisme permettront une plus forte identification de la population avec la vallée du Rhin.

6.5 Conséquences environnementales

L'ouvrage commun est conforme aux exigences légales et à la politique environnementale de la Confédération.

6.5.1 Exigences de la politique environnementale

Comme indiqué précédemment sous le point 1.3, le projet s'inscrit dans la Stratégie pour le développement durable 2030. Dans le domaine de l'environnement, il soutient l'axe stratégique visant à préserver, utiliser de manière durable, favoriser et restaurer la diversité des espèces et la diversité génétique.

6.5.2 Amélioration de l'écologie des eaux

Dans son état actuel, caractérisé par une morphologie fluviale monotone et artificielle, le tronçon du Rhin entre l'embouchure de l'Ill et le lac de Constance présente des déficits d'habitat considérables tant pour la faune que pour la flore. Dans les deux États contractants, la législation (loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et

LEaux pour la Suisse ; Wasserrechtsgesetz pour l’Autriche) exige que la mise en œuvre d’un projet d’aménagement des eaux s’accompagne d’une amélioration de l’état écologique.

S’agissant du développement écologique, l’ouvrage commun a pour objectif supérieur de rétablir « le tracé le plus naturel possible » sur le tronçon du Rhin concerné.

Pour cela, il est prévu de tripler la largeur moyenne du chenal central, en la faisant passer d’environ 70 m à environ 210 m. Dans certains habitats centraux, le chenal pourra même retrouver un comportement dynamique sur une largeur de plus de 300 m. Une forêt alluviale et des structures diversifiées (p. ex. des étendues d’eau calme) pourront se développer dans les habitats centraux et favoriser ainsi la mise en réseau de biotopes sur toute la longueur du projet.

Sur les tronçons situés entre les habitats centraux, il est également prévu de valoriser autant que possible l’habitat dans les eaux courantes et d’élargir le fond du lit. À cause de certaines limitations d’espace, la mise en place d’épis et de structures en bois sera nécessaire ici pour favoriser la diversité structurelle dans les tronçons intermédiaires et renforcer leur fonction de mise en réseau.

6.5.3 Impact sur l’environnement

Au niveau du projet général (qui correspond en Suisse à un avant-projet), l’ouvrage commun a déjà fait l’objet d’une étude d’impact sur l’environnement d’après les directives du canton de Saint-Gall et d’une déclaration d’impact sur l’environnement d’après les directives de l’Autriche.

Le rapport correspondant de 2018 décrit les mesures à étudier pour un meilleur respect de l’environnement, ces mesures devant être prises en considération dans la suite de la planification et dans la mise en œuvre.

Au niveau du projet d’approbation (qui correspond en Suisse à un projet de mise à l’enquête), la procédure d’approbation, y compris l’étude d’impact sur l’environnement pour le projet de protection contre les crues en Suisse, est régie par la loi du canton de Saint-Gall sur l’aménagement des cours d’eau (WBG SG). L’autorité d’approbation est le département cantonal chargé de la construction et de l’environnement. Le canton de Saint-Gall élabore actuellement une loi prévoyant une procédure cantonale concentrée pour la mise en œuvre de l’ouvrage commun. Cette loi devrait être applicable à partir de janvier 2025.

Conformément à sa loi fédérale sur l’étude de l’impact sur l’environnement (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, UVP-G 2000), l’Autriche applique une procédure d’approbation entièrement concentrée. L’autorité d’approbation est le gouvernement du land du Vorarlberg.

Les procédures des deux États contractants sont coordonnées entre elles au sens de la Convention d’Espoo du 25 février 1991²⁰.

²⁰ RS 0.814.06

6.6 Autres conséquences

6.6.1 Politique extérieure

L'ouvrage commun s'inscrit dans la continuité de la coopération bilatérale entre la Suisse et l'Autriche en matière de protection contre les crues, qui fait ses preuves depuis déjà plus de 130 ans. L'approbation du traité négocié renforce la relation de partenariat entre les deux pays voisins. Son rejet ternirait très probablement les bonnes relations de la Suisse avec l'Autriche et rendrait également plus difficile la régularisation actuelle du Rhin.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

Le traité est basé sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²¹, selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure, surveille les relations avec l'étranger et approuve les traités internationaux (art. 166 Cst. et art. 24 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²²).

La loi relative au Rhin alpin, qui régit la mise en œuvre de l'ouvrage commun en Suisse, est fondée sur l'art. 76, al. 3, Cst.

L'arrêté de crédit se fonde sur l'art. 167 Cst., qui autorise l'Assemblée fédérale à voter cet arrêté financier.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le traité est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Il est notamment conforme à la convention du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux²³, dont l'objectif est de promouvoir la coopération internationale en vue de préserver la qualité de l'eau et d'assurer l'utilisation durable des eaux de surface transfrontières et des eaux souterraines.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Du fait que le quatrième traité est un traité international d'une durée indéterminée et non dénonçable (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1, Cst.), qu'il a pour objet la création d'une organisation internationale (l'IRR) (art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst.) et que sa mise en

²¹ RS 101

²² RS 171.10

²³ RS 0.814.20

œuvre exige l'adoption d'une loi fédérale (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.), il est sujet au référendum.

En application de l'art. 164, al. 1, Cst., la mise en œuvre du traité exige l'adoption d'une loi fédérale. La loi relative au Rhin alpin est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, LParl, l'arrêté de crédit est édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

7.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Les dépenses uniques justifiées par le traité dépassent le seuil de 20 millions de francs. Toutefois, le traité n'est pas assujéti au frein aux dépenses puisqu'il n'est pas possible d'isoler la disposition relative à la contribution financière de la Suisse et de la traiter indépendamment du reste du projet. La loi relative au Rhin alpin et l'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour la participation de la Suisse à l'amélioration de la protection contre les crues du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance ne sont pas assujétis au frein aux dépenses eux non plus, car tous deux sont nécessaires à l'exécution du traité.

7.5 Application provisoire

Il n'est prévu aucune application à titre provisoire du traité international.

7.6 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

En Suisse, la protection contre les crues est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. En règle générale, les cantons agissent en tant que maîtres d'ouvrage et la Confédération les soutient sous la forme de subventions liées aux prestations. Il en va autrement pour l'ouvrage commun : ici, la Confédération agit en tant que maître d'ouvrage et le canton de Saint-Gall rembourse une partie des frais à la Confédération (cf. point 4.2). Cela justifie le fait que la participation de la Confédération soit plus élevée que pour un projet purement interne à la Suisse.

L'attribution des tâches étatiques dans le cadre du quatrième traité, ou plus précisément la répartition des tâches entre la Confédération et le canton de Saint-Gall, respecte le principe de subsidiarité visé à l'art. 5a, al. 1, Cst. Pour la participation au financement et la surveillance de l'exécution de l'ouvrage commun, la Confédération

n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités du canton ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

Dans le respect du principe d'équivalence fiscale visé à l'art. 43a, al. 2 et 3, Cst., la répartition des frais entre la Confédération et le canton tient compte du fait que la vallée du Rhin en tant qu'espace de vie et espace économique est importante non seulement pour le canton de Saint-Gall mais aussi pour toute la Suisse, et que les dégâts dus aux crues auxquels il faudrait s'attendre sans la réalisation de l'ouvrage commun pourraient fortement grever non seulement le budget cantonal mais aussi le budget fédéral (cf. point 1.1).

7.7 Conformité à la loi sur les subventions

7.7.1 Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération

L'ouvrage commun répond aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau. Dans le cas présent, la protection contre les crues n'est pas un mandat du canton, mais un mandat confié à l'IRR par la Confédération. La Confédération accorde des contributions à l'IRR pour des mesures qui s'inscrivent dans une planification rationnelle, qui répondent aux exigences légales et qui présentent un bon rapport entre les coûts et l'utilité (cf. point 3.2, art. 9).

En améliorant la protection contre les crues sur le tronçon du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance, le projet fixe les conditions-cadres du développement socioéconomique de la vallée inférieure du Rhin. En outre, l'aménagement du cours d'eau réduira sensiblement les forts déficits écologiques, ce qui contribuera à la réalisation des objectifs environnementaux (cf. points 6.2 et 6.5).

7.7.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion matérielle et financière est assurée directement par la représentation de la Confédération au sein des organes de l'IRR : comité bilatéral et conseil de surveillance (cf. point 3.2, art. 7 à 10).

Le comité bilatéral est l'organe dirigeant de l'IRR. Il se voit confier les décisions fondamentales et importantes portant sur la mise en œuvre de l'ouvrage commun.

Le conseil de surveillance, lui, est l'organe de contrôle de l'IRR. Il est essentiellement chargé de contrôler la direction. Il approuve également certaines affaires ayant une incidence sur les frais. La mise en place d'un conseil de surveillance permet de garantir que les moyens financiers des États contractants sont utilisés de façon efficace, économique et pertinente.

Chaque année, la direction soumet les comptes annuels au conseil de surveillance, qui en confie la révision à un auditeur agréé. Le conseil de surveillance présente ensuite le rapport de révision au comité bilatéral, en vue de la décharge de la direction.

7.7.3 Procédure d’octroi des contributions

Le calcul des taux de subvention et la procédure d’octroi des subventions sont réglementés de manière transparente. Les contributions pour l’ouvrage commun font l’objet de la procédure d’octroi décrite dans le traité et dans les commentaires (cf. point 3.2).

7.7.4 Limitation dans le temps de la subvention

La limitation dans le temps de la subvention est assurée, la période de réalisation devant normalement s’achever en 2052. Dès que l’ouvrage commun sera finalisé, le comité bilatéral devra en faire le constat à l’intention des deux États contractants, conformément à l’art. 8 du quatrième traité.

7.8 Délégation de compétences législatives

Ni le Conseil fédéral ni aucune autre instance ne se voit investir d’une délégation législative.

7.9 Protection des données

La mise en œuvre du traité n’implique pas de traitement de données personnelles ni d’autres mesures ayant des incidences en matière de protection des données.

Simulation des flux de paiement 2025–2052 dans le crédit A236.0124 « Protection contre les crues » de l’OFEV (en millions de francs)

Objet de subventionnement	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	Total
Convention-programme et projets individuels selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	120	120	120	121	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	122	
3e correction du Rhin alpin²⁴	20	25	30	50	70	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	70	70	70	70	70	60	50	
Traité existant CH-AUT (conventions-programmes et projets individuels)	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	0	1040
Protection contre les crues selon la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau	146	157	206	218	241	252	267	226	226	226	228	231	244	256	258	259	246	247	248	249	250	241	192	192	192	192	182	167	
Plan des finances Protection contre les crues A236.0124	146	147	150	170	172	173	175	177	179	180	118	184	186	188	190	192	193	195	197	199	201	203	205	207	210	212	214	216	

²⁴ Les dépenses brutes présentées ici sont partiellement contre-financées par la participation du canton de Saint-Gall (208,08 millions de francs au total) et par la contribution d'intérêt du FORTA (5,2 millions de francs au total).

(calculé à partir de 2028)	
Différence	0 10 56 48 69 79 92 49 47 46 46 47 58 68 68 67 53 52 51 50 49 38 -13 -15 -18 -20 -32 -44

