



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 177-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.277

Déposée le : 06.09.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Bühler (Romont BE, Le Centre) (porte-parole)
Gerber (Schüpfen, Le Centre)
Mühlemann (Grasswil, Le Centre)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 09.09.2021

N° d'ACE : 1508/2021 du 22 décembre 2021
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Vote point par point**
Point 1 : rejet
Point 2 : rejet
Point 3 : adoption sous forme de postulat

Gestion des dommages lors de crues dans les régions des lacs du pied du Jura

Le Conseil-exécutif est prié :

1. de vérifier comment sont gérés les dommages non assurables dus aux éléments naturels résultant des dommages lors de crues, survenus sur des biens privés, commerciaux ou publics ;
2. d'examiner comment devraient être gérés à l'avenir les dommages sur des bâtiments, des infrastructures, des cultures, etc., résultant de la régulation des lacs du pied du Jura en faveur des riverains supérieurs et inférieurs ;
3. de contrôler les règlements de surveillance du barrage de Port et de régulation du niveau des lacs du pied du Jura, et de les adapter sur la base des expériences faites à la suite des crues de 2021.

Développement :

Durant les intempéries de cet été, des dommages majeurs ont été causés à Bienne et dans la région du Seeland par les inondations résultant de la régulation du niveau des eaux au barrage de Port. Grâce aux importantes quantités d'eau évacuées des lacs de Thoune et de Brienz, les environs de Thoune et de Berne ont été épargnés, tout comme les riverains inférieurs des cantons de Soleure et d'Argovie protégés par la régulation. À l'inverse, de grandes parties du Seeland et de la région de Bienne, qui servent de bassin collecteur, ont été touchées par les inondations causant des dommages significatifs sur les bâtiments, les infrastructures et les cultures.

Conformément aux accords contraignants (convention de Murgenthal) qui fixent le débit d'eau évacué au barrage de Port, le niveau des lacs du pied du Jura a été très fortement surélevé (plus de 1,5 m) pendant plusieurs semaines. Ajoutée aux inondations, cette surélévation du niveau des lacs, de Bienne et de Neuchâtel en particulier, par le biais d'une grande arrivée d'eau et d'une réduction du débit, a provoqué d'immenses dommages sur des bâtiments, sur différentes infrastructures et sur les cultures. En outre, ayant été recouvertes d'eau des semaines durant, les surfaces agricoles ont subi de lourds dommages à long terme.

La gestion de dommages d'une telle ampleur doit être investiguée, à défaut ce sont les élans de solidarité qui vont en pâtir et le système pourtant éprouvé de régulation du niveau qui sera remis en question. Les expériences de « l'été des inondations 2021 » doivent être analysées avec précision et les adaptations ainsi que les corrections nécessaires mises en œuvre, afin d'éviter à l'avenir des dommages similaires. Enfin, il faut surtout vérifier comment des dommages non assurables causés par de tels événements peuvent être pris en charge dans ce contexte.

Motivation de l'urgence : les propriétaires fonciers et les entreprises concernés (le canton de Berne est également touché) ont subi de lourdes pertes économiques, qui mettent leur existence en péril. Les échanges avec les compagnies d'assurance sont compliqués, car plusieurs éléments concomitants complexifient la définition des responsabilités, ce qui a aggravé encore davantage la situation.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Seeland n'est pas la seule région à avoir été touchée par les crues durant l'été 2021. D'autres parties du canton et régions de Suisse ont subi des inondations. Dans le canton de Berne, les lacs de Thoune et de Bienne ont largement atteint le niveau de danger 5 et se sont trouvés à un niveau de danger pendant au moins deux semaines. Des précipitations extrêmes sont à l'origine des crues dans l'Oberland bernois et le Mittelland. En juin et juillet, le Mittelland a enregistré 200 % des précipitations habituelles. Les dégâts résultent des précipitations exceptionnelles et non de la régulation des lacs. De nombreux dommages aux cultures agricoles ont été causés par le niveau élevé des eaux souterraines et non par le débordement de lacs ou de cours d'eau. De nombreuses régions du canton ont été touchées par les niveaux élevés des eaux souterraines et pas uniquement les zones à basse altitude du Seeland.

Afin d'évacuer les eaux stagnantes sur les terres de la région des Trois-Lacs, le débit sortant du lac de Bienne a dû être nettement augmenté dans le cadre de la correction des eaux du Jura. Grâce au canal de Nidau-Büren, beaucoup plus d'eau peut aujourd'hui être évacuée du Seeland qu'avant la correction des eaux du Jura. Il est néanmoins évident qu'en cas de danger de crue, l'augmentation du débit ne doit pas s'effectuer uniquement aux dépens des riverains de l'Aar situés en aval du lac de Bienne. C'est pourquoi les cantons concernés (Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Berne et Soleure) ont élaboré un règlement de régulation des niveaux (d'eau) des lacs du pied du Jura. Ce règlement constitue un compromis auquel les cinq cantons de la correction des eaux du Jura ont adhéré. Une des dispositions du règlement concerne le débit sortant du lac de Bienne en cas de crue de l'Emme et fait régulièrement débat dans l'espace public. Il est compréhensible que l'évaluation de cette situation varie selon le point de vue. Un règlement de régulation est toutefois un compromis qui permet de tenir compte au mieux des besoins de tous. Les inondations sont le fait de précipitations qui varient dans l'espace et dans le temps.

Point 1 : Les bâtiments sis dans le canton de Berne doivent être assurés auprès de l'assurance immobilière Berne pour les dégâts causés par le feu ou les éléments naturels (voir art. 8 LAlm, RSB 873.11). Dans le domaine de l'assurance choses, la couverture des risques liés aux éléments naturels est optionnelle. Lorsqu'un inventaire mobilier est assuré contre le feu, les dégâts

dus aux éléments naturels doivent obligatoirement être couverts. L'étendue de la couverture et le tarif des primes sont uniformes et obligatoires pour toutes les entreprises d'assurance (art. 33 LSA, RS 961.01).

Les événements liés à des inondations ou à des crues font partie de la catégorie des dégâts dus aux éléments naturels. Parmi les causes valables pour les dommages liés aux crues et aux inondations, on compte les précipitations ou les eaux de fonte. Les dégâts d'inondation sont causés directement, et les dégâts de crue indirectement, par un niveau élevé des eaux (eaux stagnantes) ou un débit exceptionnel (cours d'eau).

Le refoulement d'eau à l'intérieur d'un bâtiment n'est en revanche pas considéré comme un événement naturel dans le domaine de l'assurance. Il en va de même pour les dégâts causés par l'infiltration d'eau depuis les eaux souterraines. Le Tribunal fédéral a déjà pris position à ce sujet (voir ATF 2C_212/2007 du 11.12.2007). En résumé, le Tribunal fédéral juge que les eaux de surface (p. ex. les eaux débordant de lacs ou de rivières et qui s'infiltrent dans le bâtiment par des ouvertures comme les portes et fenêtres) sont des événements naturels, alors que les eaux qui s'infiltrent dans le bâtiment suite à une élévation du niveau des eaux souterraines ne le sont pas. Cela vaut même lorsque le niveau des eaux souterraines monte en raison de fortes précipitations. Ce point de vue est compréhensible, puisqu'une infiltration d'eau souterraine dans un bâtiment peut avoir bien d'autres causes. De plus, des mesures structurelles permettent d'empêcher ou de limiter fortement l'infiltration d'eau souterraine. L'infiltration d'eau de surface peut en revanche difficilement être évitée par les propriétaires de bâtiment.

Les dégâts aux bâtiments et aux biens mobiliers dus au refoulement d'eau ou à l'infiltration d'eau souterraine peuvent néanmoins être assurés auprès de compagnies privées dans le cadre de produits d'assurances contre les dégâts des eaux. Dans ce cas, l'origine du dégât d'eau n'a en général pas d'importance.

Compte tenu de ce qui précède, les dommages non assurables dus aux crues ou aux inondations concernent principalement les infrastructures (ponts, tunnels, routes) et en partie les cultures¹ à l'air libre.

Grâce au Pool pour les dommages naturels, établi en 1936, la Suisse dispose d'un outil solidaire unique au monde. Ainsi, les preneurs d'assurance ou régions non affectés par des éléments naturels spécifiques (p. ex. avalanche en ville de Berne) participent malgré tout au pool par le biais d'une prime uniforme. De plus, les régions ou les assurés souvent touchés ne sont pas exclus de l'assurance, ce qui est courant dans bon nombre de pays.

Une éventuelle extension de la couverture des éléments naturels assurés² devrait être effectuée à l'échelle nationale. La tentative d'intégrer le risque de tremblement de terre a néanmoins montré les difficultés qui attendraient vraisemblablement un projet de ce type. Compte tenu de ce qui précède et des possibilités existantes pour chacun de s'assurer presque totalement contre les dégâts d'eau, le Conseil-exécutif ne voit pas de nécessité d'agir d'un point de vue des assurances.

Le Conseil-exécutif propose donc de rejeter le point 1 de la motion.

Point 2 : La question du dédommagement de dégâts suite à la régulation des lacs ne se pose que si le service de régulation n'a pas agi conformément à ses attributions. Dans le cas présent,

¹ Selon la situation, une couverture peut être obtenue dans le cadre d'assurances spéciales (par exemple pour pallier la perte de revenus ou en cas de grêle sur les cultures/champs).

² Sont compris les dégâts dus aux crues et inondations, aux tempêtes, à la grêle, aux avalanches, à la pression de la neige, aux éboulements de rochers, aux chutes de pierre et aux glissements de terrain (cf. art. 173 OS ; RS 961.011).

le service de régulation de l'Office des eaux et des déchets a agi dans le cadre des prescriptions de régulation, en accord avec les cantons de la II^e correction des eaux du Jura et les représentants de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les dégâts en question ont été causés par les fortes précipitations pendant une période prolongée et non par la correction des eaux du Jura ou sa régulation. Tout le monde, des riverains de lacs aux communes en passant par le canton, doit comprendre que des événements comme ceux de l'été 2021 risquent d'être de plus en plus fréquents. Dans bien des cas, des mesures préventives et des mesures de protection d'ouvrage locales seront les solutions les plus efficaces pour se prémunir contre ces dangers naturels.

Le Conseil-exécutif propose donc de rejeter le point 2 de la motion.

Point 3 : Durant l'été 2021, le système de la correction des eaux du Jura a une fois de plus atteint ses limites. L'OFEV et les cantons concernés ont déjà procédé à une analyse approfondie de la régulation des lacs du pied du Jura dans le cadre de l'étude « Analyse d'événements naturels. Crues d'août 2007 ». Une amélioration avait été proposée et introduite : la régulation sur prévisions. Il s'agit de baisser temporairement le niveau d'un lac avant une crue annoncée. Cette mesure peut être efficace lorsqu'un événement est détecté à temps, s'il ne dure que quelques jours et si les volumes d'eau restent relativement faibles, ce qui n'a pas été le cas durant l'été 2021.

Les spécialistes de l'OFEV et les représentants des cantons concernés procéderont à une évaluation de l'événement actuel. L'optimisation du potentiel de régulation sera notamment discutée. Les expériences passées indiquent néanmoins que chaque événement est unique et diffère du précédent. Tel événement concernera l'Oberland, tel autre l'Emmental ou tel autre encore la région de la correction des eaux du Jura. L'un sera de courte durée et intense, l'autre de longue durée avec des volumes d'eau importants. Au vu de ces différences, il est impossible d'adapter les directives de régulation après chaque événement. Il vaut mieux trouver un compromis aussi bon que possible après l'observation à long terme et la comparaison de divers événements de crue. Toute modification des directives de régulation nécessite l'approbation de l'ensemble des cantons concernés.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 3 de la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil