

DER NEUE WASSERWIRTSCHAFTSARTIKEL DER BUNDESVERFASSUNG

Resolution der WAKO

Unsere immer weiträumiger und schwieriger werdenden Aufgaben der Wasserwirtschaft können nicht jede isoliert für sich, sondern nur in ihrer wechselseitigen räumlichen wie auch sachlichen Bezogenheit und im Gesamtzusammenhang gelöst werden. Das heutige schweizerische Wasserrecht ist ausserordentlich stark zersplittert, und die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes sind auf einzelne Teilgebiete begrenzt. Der neue Wasserwirtschaftsartikel soll aus gesamtschweizerischer Sicht und im Hinblick auf die hydrologisch bedingten interkantonalen und internationalen Gesichtspunkte mehr Einheitlichkeit und eine bessere Koordination bringen. Dabei respektiert er die kantonale Gewässerhoheit und fördert die Entwicklungsmöglichkeiten der Wasserherkunftsgebiete und der betreffenden Kantone. Dieser ausgewogene Verfassungsartikel entspricht unserer föderalistischen Schweiz.

Die vier für die schweizerische Wasserwirtschaft tätigen Vereinigungen, die in der Ständigen Wasserwirtschaftskommission (**WAKO**) eng zusammenarbeiten, begrüßen den neuen Verfassungsartikel als notwendige Grundlage, um weiterhin einen wirksamen Schutz und zusätzlich die häushälterische Nutzung unserer Wasservorkommen zum Wohle von Bevölkerung und Wirtschaft zu gewährleisten. Sie empfehlen den Stimmbürgern die Annahme der Vorlage.

Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband (**SWV**)
Schweizerischer Verein von Gas- und Wasserfachmännern (**SVGW**)
Verband Schweizerischer Abwasserfachleute (**VSA**)
Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (**VGL**)

1. Ausgangslage

1.1. Wasserwirtschaft

Die Schweiz ist wohl ein wasserreiches Land. Durchschnittlich fließen jährlich rund 50 Mrd m³ Wasser von unserem Territorium nach den unterliegenden Staaten ab. Davon fließen der Schweiz rund 10 Mrd m³ aus dem Ausland zu. Gemessen an unserer Bevölkerung (rd. 6 Mio E) dürften wir allem Anschein nach also nie an Wassermangel leiden. Dem ist aber nicht so. Das Wasserangebot ist örtlich und zeitlich ungleich verteilt. Die Verunreinigung der Gewässer beeinträchtigt die Brauchbarkeit. Der Wasserbedarf und die Ansprüche an die Wasservorkommen nehmen zu. Die Tatsache, dass das Wasser nach dem Ausland abfließt, in die Territorialhoheit von Unterliegerstaaten übertritt und diese es auch nutzen und schützen wollen, legt uns Beschränkungen auf.

Die Fachwelt versteht heute unter Wasserwirtschaft die Gesamtheit aller menschlichen Eingriffe in den natürlichen Wasserkreislauf, sei es um einen Nutzen zu erzielen, oder um Schäden abzuwenden. Ausserdem gehört zur Wasserwirtschaft die qualitative und quantitative Erhaltung des Wassers als nutzbares Gut und wesentliches Element unserer natürlichen Umwelt. Es wird richtigerweise von Schutz- und Nutzwasserwirtschaft gesprochen. In Deutschland wird die Wasserwirtschaft definiert als die zielbewusste Ordnung aller menschlichen Einwirkungen auf das ober- und unterirdische Wasser oder auch als die planmässige Bewirtschaftung der natürlichen Wasservorkommen.

Die Zeiten, da in unserem Lande ein so grosser Ueberfluss an qualitativ einwandfreiem Wasser herrschte, dass sich praktisch noch keine Konflikte zwischen den einzelnen wasserwirtschaftlichen Massnahmen ergaben, sind vorbei.

Eingriffe in einen Teilbereich der Wasserwirtschaft beeinflussen oft den gesamten Wasserhaushalt. Infolgedessen setzt sich der Gedanke mehr und mehr durch, dass jede wasserwirtschaftliche Massnahme Teil eines Ganzen bildet. So spricht man in Deutschland und Oesterreich von der «Einheit der Wasserwirtschaft», in Frankreich von der «unité de l'eau». Diese Einheit wird auch in internationalen Organisationen unterstrichen, so zum Beispiel im Europarat. Daraus und im Hinblick auf die wachsenden Ansprüche an den vorhandenen Wasserschatz ergibt sich die Notwendigkeit, die Wasservorkommen nach rationalen Gesichtspunkten zu bewirtschaften und die verschieden-

artigen, sich oftmals widersprechenden Interessen aufeinander abzustimmen. Zu den bisherigen Aufgaben, die zweckmässige Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu sichern und die Gewässer vor Verunreinigung zu schützen, kommt diejenige der häushälterischen Bewirtschaftung der Wasservorkommen hinzu.

1.2. Wasserrecht

Art. 3 BV legt für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen den Grundsatz fest, dass der Bund nur dort zuständig sei, wo die Verfassung es vorsehe. Alle übrigen staatlichen Kompetenzen fallen demnach automatisch den Kantonen zu.

Die Bundesverfassung überträgt heute dem Bund gesetzgeberische Aufgaben in folgenden Bereichen der Wasserwirtschaft:

Art. 23 BV	Öffentliche Werke der Wasserwirtschaft, die im Interesse der Schweiz oder eines grossen Teiles derselben liegen. Es sind dies zur Hauptsache die Seeregulierungen.
Art. 24 BV	Wasserbaupolizei
Art. 24bls BV	Nutzbarmachung der Wasserkräfte
Art. 24ter BV	Schifffahrt
Art. 24quater BV	Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung
Art. 25 BV	Fischerei

Diese Bestimmungen entstanden zu verschiedenen Zeiten und unter verschiedenen Vorzeichen. Sie wurden ergänzt durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen. Auch das schweizerische Zivilgesetzbuch enthält verschiedene wasserrechtliche Bestimmungen, insbesondere bei der Abgrenzung des Grundeigentums gegenüber öffentlichen Gewässern sowie über Quellen und Grundwasser.

Neben dem vom Bund gesetzten Wasserrecht existieren 25 in Inhalt und Sprache verschiedene kantonale Wasserrechte. Dazu gesellt sich eine Unzahl von Regeln teils gewohnheitsrechtlicher Natur, welche von Gemeinden, Bezirken und Korporationen aufgestellt bzw. gehandhabt werden. Sieht man vom neuen Gewässerschutzrecht ab, so hat sich das schweizerische Wasserrecht zu einem unüberblickbaren Normendickicht ausgewachsen. Selbst der Fachmann hat Mühe, sich darin noch auszukennen.

2. Verfassungsrevision

2.1. Kritische Würdigung der Ausgangslage

Betrachtet man die heute von der Bundesgesetzgebung geregelten Teile der Wasserwirtschaft für sich allein, so ist die Regelung im grossen und ganzen befriedigend. Gesamthaft betrachtet weist sie aber schwerwiegende Mängel auf. Man vermisst oft den Zusammenhang, und es fehlen Bestimmungen über eine Reihe für Gegenwart und Zukunft lebenswichtiger Zweige der Wasserwirtschaft.

In gewissen Kantonen ist die Wassergesetzgebung sehr ausführlich, in anderen eher rudimentär. Selbst wenn ein Kanton über eine befriedigende Gesetzgebung, die Mittel und das nötige qualifizierte Personal verfügt, kann er seine Wasserwirtschaftsprobleme immer weniger selbständig lösen. Mehr und mehr unterliegt er Einwirkungen auf den Wasserhaushalt, die vom Gebiet anderer Kantone ausgehen. In mehreren Bereichen fehlen aber dem Bund wirksame Mittel, um die wasserwirtschaftlichen Massnahmen der Kantone nach übergeordneten, grenzüberschreitenden, gesamtschweizerischen Gesichtspunkten aufeinander abzustimmen, auch wenn die Kantone sich innert nützlicher Frist nicht einigen können.

Hinsichtlich der Beziehungen zum Ausland sind ein unübersichtliches schweizerisches Wasserrecht und der Mangel an einheitlicher Doktrin und Konzeption weit davon entfernt, unserem Land eine günstige Verhandlungsposition zu verschaffen.

Zusammengefasst: Die heutigen verfassungsrechtlichen, auf einzelne Sektoren der Wasserwirtschaft beschränkten Bundeskompetenzen reichen nicht mehr aus, um der lebenswichtigen Wasserprobleme der Gegenwart und Zukunft Herr zu werden. Vor allem fehlen die rechtlichen Instrumente für eine wirksame, der Einheit der Wasserwirtschaft gerecht werdende Bewirtschaftung der Wasservorkommen. Auf dem Gebiete der Hydrologie

besteht noch eine grosse Lücke hinsichtlich umfassender statistischer Angaben insbesondere über die Grundwasserverhältnisse. Eine Erweiterung der Bundeskompetenzen, unter Beachtung der ausgeprägten kantonalen Gewässerhoheit, drängt sich deshalb auf.

2.2. Motion Rohner

Die geschilderte Situation führte im Jahre 1965 Ständerat Rohner dazu, eine Motion einzureichen, die den Bundesrat einlud, «eine Ergänzung der Bundesverfassung im Sinne der Erweiterung der Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft und einer einheitlicheren Ordnung des Wasserrechtes vorzubereiten».

In der Dezember-Session 1965 wurde die Motion von beiden Räten erheblich erklärt. Nach verwaltungsinternen Vorarbeiten liess der Bundesrat darauf von einer Studienkommission einen Entwurf ausarbeiten. Dieser wurde ins Vernehmlassungsverfahren geschickt, aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen bereinigt und als Entwurf des Bundesrates an das Parlament weitergeleitet (Botschaft und Entwurf des Bundesrates wurden veröffentlicht in BBl 1972 II 1148). Die Parlamentsberatungen ergaben schliesslich die endgültige Fassung, die am 20. Juni 1975 in der Schlussabstimmung angenommen wurde. (Endgültiger Text: BBl 1975 II 190). Während der Vorbereitung, der Bearbeitung und der Bereinigung des Wasserwirtschaftsartikels unterstützten die vier für die Wasserwirtschaft tätigen Vereinigungen, die in der Ständigen Wasserwirtschaftskommission (WAKO) eng zusammenarbeiten, die Arbeiten und Bemühungen der Räte wie auch der Verwaltung massgebend und trugen das ihre zur heutigen ausgereiften Vorlage bei. Es sind dies der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband (SWV), der Schweizerische Verein von Gas- und Wasserfachmännern (SVGW), der Verband Schweizerischer Abwasserfachleute (VSA) und die Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Luftthygiene (VGL).

2.3. Die Grundzüge der neuen Regelung

Die bisherigen Bestimmungen über die Wasserwirtschaft wurden im neuen Art. 24bis BV zusammengefasst, das heisst dieser umfasst jetzt einen Teil des Art. 24 BV, nämlich die Wasserbaupolizei, den bisherigen Art. 24bis BV über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und den bisherigen Art. 24quater über den Gewässerschutz. Im Sinne einer systematischen Bereinigung wurden die Absätze 7 und 9 des bisherigen Art. 24bis BV nicht in den neuen Wasserwirtschaftsartikel übernommen, da sie energie-wirtschaftliche Fragen betreffen. Sie sollen den neuen Art. 24quater des Art. 24 BV im Sinne einer Reduktion auf die Uebernahme der Gewässerschutzbestimmungen in den Art. 24bis BV.

Auf dem Gebiet der Wasserbaupolizei wird es vorläufig zu einer Doppelpurigkeit kommen, indem auf eine formelle Aenderung des Art. 24 BV im Sinne einer Reduktion auf die Forstpolizei durch Herausstreichen der Bestimmungen über die Wasserbaupolizei verzichtet werden musste, um die Einheit der Materie zu wahren. Nicht in die Revision miteinbezogen wurden die Gebiete der Schifffahrt und der Fischerei, weil hier sehr viele Aspekte nicht wasserwirtschaftlicher Art hinzukommen und sich deshalb eine eigene, unabhängige Regelung, wie sie jetzt besteht, rechtfertigt. Selbstverständlich wird der gegenseitige Einfluss trotzdem bei der Gesetzgebung gebührend berücksichtigt werden müssen.

Die Revision erschöpfte sich jedoch nicht in der Zusammenfassung der wasserwirtschaftlichen Bestimmungen in einem einzigen Artikel. Die Kompetenzen des Bundes wurden erweitert:

— Er soll Grundsätze erlassen können über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, insbesondere um die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser sichern zu können. Daneben soll die Erhaltung der Wasservorkommen, also der mengenmässige Schutz der Gewässer, auch den gütemässigen Schutz verbessern.

— Ueber die Nutzung des Wassers zu Kühlzwecken soll er Grundsätze erlassen können. Die Kühlwasserfrage hat vor allem im Zusammenhang mit Kernkraftwerken einige Bedeutung erlangt. Auch für alle übrigen Nutzungsarten, die jetzt oder in absehbarer Zukunft mehr als nur lokale Bedeutung haben oder haben werden, wie ebenfalls für Regulierungen soll der Bund Grundsätze erlassen können.

— Er soll eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die jetzt gesetzgeberisch gelöst werden können.

Restwassermengen erhalten. Um dieses Problem gab es in den letzten Jahren zum Teil recht heftige Diskussionen. Es sollte

— Eine umfassende Kompetenz soll er auch erhalten für die Beschaffung und Auswertung hydrologischer Unterlagen, die Voraussetzung für eine wirksame Wasserpolitik und eine zweckmässige Wasserwirtschaft bilden.

— Da sich die Auswirkungen einer künstlichen Beeinflussung der Niederschläge auf ein grosses Gebiet erstrecken, soll auch hier der Bund umfassend legiferieren können.

Da die wasserwirtschaftlichen Kompetenzen bei den Kantonen tief verwurzelt sind, gab es über den Umfang der dem Bund zu gewährenden Kompetenzen eingehende Diskussionen. Schliesslich entstand ein Verfassungsartikel, der zwar dem Bund gibt, was nötig ist, die Interessen der Kantone werden jedoch soweit als möglich durch folgende Massnahmen berücksichtigt:

Die Gesetzgebungsobjekte des Bundes werden abschliessend aufgezählt.

Die Ermächtigung zur Gesetzgebung in den aufgezählten Gebieten ist verschiedenen Einschränkungen unterworfen:

— Sie ist einmal durch die Zielsetzung eingeschränkt, die den Absatz 1 einleitet, indem diese Zielsetzung weitgehend die Wasserpolitik des Bundes bestimmen wird: die Ermächtigung ist nur erteilt für die Gesetzgebung, die der Erreichung der genannten Ziele dient. Diese Ziele sind: Haushälterische Nutzung, Schutz der Wasservorkommen und Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers, in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft.

— Das Verfügungsrecht über die Gewässer steht weiterhin den Kantonen zu. Nur wenn sich in interkantonalen Fällen die beteiligten Kantone nicht einigen können und bei internationalen Verhältnissen kann der Bund über Erteilung oder Ausübung von Rechten an Wasservorkommen entscheiden.

— In einem Teil der Gebiete ist der Bund nur zum Erlass von Grundsätzen ermächtigt, im anderen ist seine Gesetzgebungskompetenz umfassend. Die Liste der Kompetenzbereiche des Bundes ist deshalb zweigeteilt: Absatz 1 für diejenigen mit Grundsatzgesetzgebungskompetenz, Absatz 2 für diejenigen mit umfassender Kompetenz.

— Die Bundesvorschriften sollen in der Regel durch die Kantone vollzogen werden.

3. Schlussbetrachtungen

Es ist zu hoffen, dass die erweiterten gesetzgeberischen Befugnisse des Bundes das heute ausserordentlich zersplitterte schweizerische Wasserrecht der vom Motionär verlangten einheitlichen Ordnung entgegenführen werden. Es ging aber keineswegs etwa um die Schaffung eines umfassenden gesamtschweizerischen Wasserkodex, bei welchem es für kantonale Regelungen keinen Platz mehr gegeben hätte. Ein Vorhaben, dem Bund auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft ein Gesetzgebungsmonopol einzuräumen, wäre völlig unrealistisch. Es konnte auch nicht davon die Rede sein, etwa Bundesgewässer zu schaffen, am Prinzip der kantonalen Gewässerhoheit zu rütteln und diese ihrer wesentlichen Substanz zu berauben. So soll das hoheitliche Recht, über die öffentlichen Gewässer zu verfügen und an diesen Gewässern Nutzungsrechte zu konzessionieren, weiterhin bei den Kantonen verbleiben. Es ist aber notwendig, bei der Ausübung dieses Rechtes im gesamtschweizerischen Interesse und im Hinblick auf die hydrologisch bedingten interkantonalen und internationalen Aspekte mehr Einheitlichkeit und eine bessere Koordination zu erzielen.

Das Wohlbefinden eines Volkes bemisst sich in vielen Belangen nach dem umfassenden und geregelten Gebrauch des Wassers, nach der rationalen Nutzung und nach dem Schutz vor ungezähmten Gewässern, welche Schaden und Verderben verursachen. Das quantitative Wasserdargebot ist wesentlich für die Gesamtheit des wirtschaftlichen Lebens der Nation. Aber die Nutzung kann nicht vom Schutz getrennt werden. Gestern wie heute und auch in Zukunft hat das Wasser vital notwendige Aufgaben zu erfüllen und muss deshalb Gegenstand der wachsamsten Pflege und der grössten Aufmerksamkeit sein, damit es nicht zu einer Gefahr werde, mit ersten Nachteilen für die Gesundheit des Einzelnen und unserer ganzen Bevölkerung. Deshalb: Schutz für die Nutzung und Nutzung unter Schutz!

LE NOUVEL ARTICLE CONSTITUTIONNEL SUR L'ECONOMIE DES EAUX

Résolution

Nos tâches en matière d'économie des eaux, qui deviennent toujours plus compliquées et qui s'adressent à des espaces toujours plus grands, ne peuvent plus être accomplies de manière isolée. La coordination entre les différentes régions du pays et entre les domaines particuliers, ainsi qu'une vue d'ensemble, sont nécessaires. Actuellement le droit des eaux suisse souffre d'un manque considérable d'unité et les compétences constitutionnelles de la Confédération sont limitées à quelques domaines seulement. Le nouvel article constitutionnel apportera davantage d'unité et permettra une meilleure coordination des mesures, dans l'intérêt de l'ensemble de la Suisse, compte-tenu des aspects intercantonaux et internationaux que soulèvent les particularités hydrologiques. En même temps, il respecte la souveraineté cantonale sur les eaux et sauvegarde les possibilités de développement des régions d'où proviennent ces eaux ainsi que celles des cantons concernés. Cet article constitutionnel, bien équilibré, est conforme à notre esprit fédéraliste suisse.

Les quatre associations les plus particulièrement attachées à l'étude des problèmes posés par nos eaux et qui collaborent étroitement entre elles au sein de la Commission permanente d'Economie de l'eau, appuient le nouvel article constitutionnel. Celui constitue la base nécessaire pour garantir, dans le futur également, la protection efficace de nos ressources en eau et, en plus, pour en assurer l'utilisation rationnelle. L'arrêté fédéral sert l'intérêt de la population et de l'économie du pays. Il est donc recommandé aux citoyens de l'accepter. Association Suisse pour l'Aménagement des Eaux (ASAE) Société Suisse pour l'Industrie du Gaz et des Eaux (SIGE) Ligue Suisse pour la Protection des Eaux et de l'Air (LSPEA) Association Suisse des Professionnels de l'Epuraton des Eaux (ASPEE)

1. Situation initiale

1.1. Economie des eaux

La Suisse est un pays riche en eau. En moyenne, environ 50 milliards de m³ d'eau par année s'écoulent de notre territoire vers les pays situés en aval. La Suisse, de son côté, reçoit environ 10 milliards de m³ de l'Etranger. Comparés à notre population (environ 6 millions d'habitants), ces chiffres permettent de conclure que, selon toute vraisemblance, il n'y aura jamais un manque d'eau en Suisse. Ce n'est pourtant pas le cas. Les ressources en eau sont réparties inégalement selon les lieux et dans le temps. La pollution des eaux diminue leur disponibilité. Les besoins en eau et les exigences à l'égard des ressources hydrauliques augmentent. Le fait que l'eau s'écoule vers l'Etranger et passe sous la souveraineté des pays situés à l'aval, et que ces derniers veulent également l'utiliser et la protéger nous impose des restrictions.

Les spécialistes comprennent aujourd'hui sous le terme d'économie hydraulique, ou d'économie des eaux, pour reprendre la terminologie adoptée par le Parlement fédéral, l'ensemble de toutes les interventions humaines dans le cycle naturel de l'eau, que ce soit dans un but d'utilisation ou de protection. A cela s'ajoute la conservation qualitative et quantitative des ressources en eau. Avec raison, on parle d'économie d'utilisation et de protection des eaux.

Toute intervention dans un secteur de l'économie hydraulique influe sur l'ensemble du régime des eaux. C'est pourquoi on se rend toujours plus compte que chaque mesure prise dans le domaine de l'économie des eaux est une partie d'un tout. Ainsi parle-t-on, en Allemagne et en Autriche, de «l'unité de l'économie des eaux», et, en France, de «l'unité de l'eau». Cette unité est également soulignée dans les organisations internationales, comme par exemple au Conseil de l'Europe. Il en résulte, eu égard également à la mise à contribution croissante des ressources en eau, qu'il est indispensable de gérer les ressources hydrauliques de façon rationnelle, afin de pouvoir harmoniser les divers intérêts en présence, souvent opposés les uns aux autres. A l'ancienne tâche d'assurer l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques s'ajoute celle de gestion rationnelle des ressources en eau en général.

1.2. Droit des eaux

L'article 3 cst. relatif à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons fixe le principe selon lequel la Confédération n'est compétente que là où la constitution le prévoit. Toutes les autres compétences étatiques reviennent automatiquement aux cantons.

Actuellement, la constitution fédérale confère à la Confédération des tâches législatives dans les domaines suivants de l'économie des eaux:

art. 23 cst.	Travaux publics d'économie des eaux qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Il s'agit principalement des régularisations des lacs.
art. 24 cst.	Police des endiguements
art. 24bls cst.	Utilisation des forces hydrauliques
art. 24ter cst.	Navigation
art. 24quater cst.	Protection des eaux contre la pollution
art. 25 cst.	Pêche

Ces dispositions ont vu le jour à des époques différentes et sous divers auspices. Elles ont été complétées par de nombreuses lois et ordonnances. Le Code civil suisse contient également diverses dispositions sur les eaux, en particulier sur la limite entre les biens-fonds du domaine privé et les eaux publiques, de même que sur les sources et les eaux souterraines.

En plus du droit des eaux édicté par la Confédération, il existe 25 droits des eaux cantonaux, différents les uns des autres quant à leur contenu et à leur terminologie. A cela s'ajoute un grand nombre de règles, en partie de droit coutumier, créées et appliquées par des communes, des districts et des corporations. Si l'on fait abstraction de la nouvelle législation sur la protection des eaux, que le droit suisse des eaux est ainsi devenu un maquis impénétrable de normes. Même le spécialiste a de la peine à s'y retrouver.

2. Revision de la constitution

2.1. Appréciation critique de la situation initiale

Si l'on considère isolément les domaines de l'économie des eaux actuellement réglés par la législation fédérale, on peut dire que celle-ci est, dans l'ensemble, satisfaisante. Mais vue sous d'autres aspects, elle accuse de graves lacunes. Il n'y a pas de cohérence entre les divers secteurs et elle ne contient pas de dispositions relatives à une série de domaines de l'économie des eaux qui jouent ou joueront un rôle vitale.

Si, dans certains cantons, la législation est très complète, dans d'autres, elle est plutôt rudimentaire. Lors même qu'un canton dispose d'une législation suffisante ainsi que des moyens et du personnel qualifié nécessaires, il peut de moins en moins régler de façon autonome tous ses problèmes d'économie des eaux. De plus en plus, il subit les effets d'interventions dans le régime des eaux qui ont lieu sur le territoire d'autres cantons. Or, dans plusieurs domaines, la Confédération ne dispose pas des instruments adéquats pour intervenir efficacement et coordonner, pour tenir compte des intérêts supérieurs de l'ensemble du pays, les mesures d'économie des eaux des cantons qui dépassent le cadre cantonal, lorsque ceux-ci ne parviennent pas à s'entendre entre eux.

Dans nos rapports avec l'Etranger, l'hétérogénéité du droit des eaux suisse ainsi que le manque d'unité de doctrine et de conception sont loin de procurer à notre pays une position favorable lors de négociations.

En résumé, on constate qu'actuellement les compétences attribuées à la Confédération par la constitution, limitées à des secteurs particuliers de l'économie des eaux, ne suffisent plus pour maîtriser les problèmes vitaux, actuels et futurs. En premier lieu font défaut les instruments juridiques nécessaires à une gestion des ressources en eau qui tienne compte de l'unité de l'économie des eaux. Dans le domaine de l'hydrologie, les données statistiques globales sont encore très lacunaires, spécialement en ce qui concerne les eaux souterraines. Une extension des compétences fédérales, tenant compte de la souveraineté sur les eaux, à caractère cantonal prononcé, s'impose donc.

2.2. Motion Rohner

La situation décrite ci-dessus a conduit M. le Conseiller aux Etats Rohner, en 1965, à déposer une motion invitant le Conseil fédéral à «préparer une révision de la constitution aux fins d'étendre la compétence fédérale dans le domaine de l'économie hydraulique et de réglementer de manière plus uniforme la législation sur les eaux».

La motion a été adoptée par les deux Conseils à fin 1965. Puis, donnant suite aux travaux préparatoires de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a chargé une commission d'étude d'élaborer un projet. Celui-ci a été ensuite soumis à la procédure de consultation, puis mis au point sur la base des prises de position reçues et soumis comme projet du Conseil fédéral au Parlement (le message et le projet du Conseil fédéral ont été publiés à la FF 1972 II 1144). Les délibérations parlementaires aboutirent à la version définitive qui fut adoptée à la votation finale du 20 juin 1975. (Texte définitif: FF 1975 II 197.) Au cours des préparatifs, de l'élaboration et de la mise au point de l'article constitutionnel sur l'économie des eaux, les quatre associations qui s'occupent des problèmes de l'eau et qui coopèrent au sein de la Commission Permanente d'Economie des eaux (WAKO) ont soutenu les travaux et les efforts des Conseils législatifs et de l'Administration. Il s'agit de l'Association Suisse pour l'Aménagement des Eaux (ASAE), de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SiGE), de la Ligue Suisse pour la Protection des Eaux et de l'Air (LSPEA), ainsi que de l'Association Suisse des Professionnels de l'Épuration des Eaux (ASPEE).

2.3. Les grandes lignes de la nouvelle réglementation

Les dispositions actuelles sur l'économie des eaux ont été rassemblées dans le nouvel art. 24bis cst.; ainsi, ce dernier comprend maintenant une partie de l'art. 24 cst., soit la police des endiguements, l'art. 24bis cst. actuel concernant l'utilisation des forces hydrauliques, et l'art. 24quater cst. actuel relatif à la protection des eaux. Pour des raisons de systématique, les alinéas 7 et 9 de l'art. 24bis cst. actuel n'ont pas été repris dans le nouvel article concernant l'économie des eaux; ils concernent en effet des questions d'économie énergétique. Ils formeront le nouvel art. 24quater cst., ce dernier ayant été vidé de son contenu par le transfert des dispositions sur la protection des eaux dans l'art. 24bis cst.

Dans le domaine de la police des endiguements, il y aura momentanément double emploi, vu qu'il a fallu renoncer à extraire les dispositions y relatives de l'art. 24 cst. et ainsi à réduire ce dernier à une disposition sur la police des forêts, ceci afin d'assurer l'unité de la matière. Quant aux domaines de la navigation et de la pêche, ils n'ont pas été inclus dans la révision, étant donné que, dans ces secteurs d'activité, il y a de nombreux aspects qui ne touchent pas à l'économie des eaux et que, de ce fait, une réglementation propre, indépendante, telle qu'elle existe actuellement, se justifie. Il va de soi toutefois que la législation tiendra compte de façon appropriée des effets réciproques d'un domaine sur l'autre.

La révision ne s'est cependant pas limitée à regrouper les dispositions sur l'économie des eaux dans un article unique. Les compétences de la Confédération ont encore été étendues:

— Elle doit pouvoir édicter des principes sur la conservation et l'aménagement des ressources hydrauliques, spécialement afin que l'approvisionnement de la population en eau potable puisse être assuré. De plus, la conservation des ressources hydrauliques, c'est-à-dire la protection quantitative des eaux, doit aussi améliorer les effets de leur protection qualitative.

— Elle doit également pouvoir édicter des principes sur l'utilisation de l'eau pour le refroidissement, question qui a pris quelque importance surtout en rapport avec les centrales nucléaires, de même que sur tous les autres modes d'utilisation qui ont maintenant, ou auront dans un futur prévisible, une importance plus que simplement locale. Du même sur les régularisations des principes s'imposent.

— Elle obtiendra une compétence législative générale, c'est-à-dire non limitée aux principes, en matière de débits minimums. Ce problème a fait l'objet, ces dernières années, de discussions souvent animées. Sur la base de la révision, il devrait pouvoir maintenant être résolu sur le plan législatif.

— Elle obtiendra également une compétence législative générale dans le domaine de la recherche et de la mise en valeur de données hydrologiques, condition indispensable à une politique efficace de l'eau et à une économie des eaux rationnelle.

— Vu que les effets d'interventions qui visent à influencer sur les précipitations atmosphériques s'étendent à une grande région, la Confédération doit y pouvoir légiférer sans limitation.

Vu que les compétences cantonales dans le domaine de l'économie des eaux sont profondément enracinées, il y a eu des discussions approfondies sur l'étendue des compétences à accorder à la Confédération. Finalement est né un article constitutionnel qui attribue bien à la Confédération ce qui est nécessaire; mais on a cependant tenu compte dans toute la mesure du possible des intérêts des cantons, par les mesures suivantes:

Les objets de la législation fédérale sont énumérés exhaustivement.

Le pouvoir de légiférer de la Confédération dans les domaines énumérés est soumis à certaines restrictions:

— Il est d'abord limité par la disposition sur les buts qui introduit le 1er alinéa, cette disposition définissant dans une large mesure la politique de l'eau de la Confédération: elle ne pourra légiférer qu'afin d'atteindre les buts cités. Ces buts sont les suivants: utilisation rationnelle, protection des ressources en eau et lutte contre l'action dommageable de l'eau, compte tenu de l'ensemble de l'économie des eaux.

— Le droit de disposer des eaux continue d'appartenir aux cantons. La Confédération ne peut statuer sur l'octroi ou l'exercice de droits d'eau que dans les cas intercantonaux, lorsque les cantons intéressés ne parviennent pas à s'entendre, et dans les rapports internationaux.

— Dans une partie des domaines énumérés, la Confédération n'est autorisée à édicter que des principes; dans l'autre, elle jouit d'une compétence législative générale. C'est pourquoi la liste des domaines relevant de la compétence fédérale est divisée en deux, de la façon suivante: 1er alinéa pour les domaines avec compétence législative limitée aux principes, al. 2 pour les domaines avec compétence législative générale.

— Les prescriptions fédérales seront en général exécutées par les cantons.

3. Considérations finales

Il faut espérer que l'extension des compétences législatives de la Confédération aboutira, conformément à la demande du motionnaire, à une réglementation plus uniforme du droit des eaux suisse, qui offre aujourd'hui une image incohérente et touffue. Il ne s'agit cependant en aucune façon de créer un code des eaux embrassant l'économie suisse des eaux dans son ensemble et ne laissant aucune place aux réglementations cantonales. Vouloir accorder à la Confédération un monopole de la législation dans le domaine de l'économie des eaux serait absolument irréaliste. Il ne saurait également être question de créer des eaux fédérales, ni de toucher au principe de la souveraineté cantonale sur les eaux et de vider ce principe de sa substance. Ainsi, le droit souverain de disposer des eaux publiques et d'octroyer les droits d'utilisation de ces eaux doit continuer d'appartenir aux cantons. Il est cependant nécessaire d'atteindre plus d'uniformité et une meilleure coordination lors de l'exercice de ce droit, ceci dans l'intérêt de la Suisse dans son ensemble et eu égard aux aspects intercantonaux et internationaux découlant des conditions hydrologiques.

Le bien-être d'un peuple se mesure à l'usage étendu et bien réglé de l'eau dans beaucoup de domaines, à l'utilisation rationnelle et à l'efficacité de la protection contre les dommages et pertes causés par les eaux. Les ressources en eau sous l'angle quantitatif sont importantes pour l'ensemble de la vie économique de la nation. Mais l'utilisation ne peut pas être séparée de la protection. Hier comme aujourd'hui, de même qu'à l'avenir l'eau doit remplir des tâches vitales nécessaires, pour cette raison elle doit être l'objet des soins les plus vigilants et de la plus grande attention, afin qu'elle ne devienne pas un danger, ce qui aurait de graves répercussions sur la santé publique, ce bien précieux de l'humanité. Donc: Protection pour l'utilisation et utilisation sous protection!