

tung des Stoffes, der hier in unserer Gesetzgebung verankert werden soll. Es geht schlicht und einfach um eines unserer wichtigsten Lebenselemente. Hier kann eine technische Lösung nicht mehr genügen. Wir wollen deshalb eine politische Lösung, die der Sonderstellung des Wassers Rechnung trägt. Sie hat auch genügend beweglich zu sein, um den künftigen Anforderungen gerecht zu werden. Es geht schliesslich darum, dass wir uns unserer Verantwortung im Rahmen der europäischen Völkerfamilie bewusst werden. Als Treuhänder des europäischen «Wasserschlosses» können wir nicht nur schweizerisch denken und planen, sondern müssen unserer Verpflichtung Europa gegenüber nachkommen. Diesen Anforderungen kann nur eine allgemein gefasste Generalklausel mit einer generellen Übertragung der Gesetzeskompetenz an den Bund genügen.

Ich bitte Sie deshalb, einen mutigen Entscheid zu fällen und dem Minderheitsantrag Ihrer Kommission zuzustimmen. Ich danke Ihnen.

**Le président:** Avant de poursuivre la discussion, j'aimerais vous proposer que le vote sur cet article 24bis nouveau se déroule de la façon suivante:

En premier lieu, nous voterons sur l'alinéa 1, c'est-à-dire sur la proposition de la majorité.

Ensuite le vote portera sur l'article 1bis dont le destin dépend au fond du sort que vous réservez à l'alinéa 1.

Enfin nous voterons sur l'alinéa 2, qui contient la proposition de notre collègue Weber-Arbon.

La discussion est ouverte sur l'alinéa 1 de l'article 24bis nouveau.

**M. Aubert:** Nous arrivons maintenant à l'un des points importants de notre délibération. Si nous sommes tous d'accord sur le fait qu'une compétence nouvelle doit être donnée à la Confédération, nous ne nous entendons pas sur la méthode à suivre. Faut-il accorder à la Confédération une compétence générale, globale, totale en matière hydraulique? Faut-il nous contenter d'une énumération?

Il convient, tout d'abord, de nous interroger sur la méthode de l'énumération. Que lui reproche-t-on vraiment? D'être à la fois inélégante et insuffisante.

C'est vrai que le texte de l'article est long. M. Weber a fait observer tout à l'heure que cette énumération serait la plus longue qui soit jamais apparue dans la constitution. Cependant, pour apprécier justement l'affaire, vous devez comparer l'article 24bis qui vous est proposé avec l'article 24bis actuel, accompagné de l'article 24quater. Vous vous apercevrez que le volume des propositions nouvelles n'est pas plus lourd que les textes qu'il nous faut maintenant abroger. De plus, avec un nombre de mots sensiblement égal, nous disons bien davantage de choses.

A ce sujet, j'aimerais dissiper un malentendu. Aujourd'hui, je parle en faveur de l'énumération, tandis qu'il y a quelques mois, je parlais contre une autre énumération; c'était à propos de l'article sur la protection des animaux; mais les deux questions sont tout à fait différentes. Au mois de mars 1973, lorsqu'on nous a proposé de donner à la Confédération la compétence sur la protection des animaux, on nous soumettait une clause générale que personne ne contestait, mais le gouvernement avait jugé utile de la doubler d'une énumération exemplaire et, de surcroît, boiteuse. Aujourd'hui, vous devez voter sur une alternative; il s'agit de

choisir entre la clause générale de M. Bratschi et une énumération qui, cette fois-ci, est exhaustive. Vous ne pouvez confondre ce qui s'est fait en mars, où l'énumération était exemplaire, et ce qui se produit maintenant, où elle est exhaustive. En défendant aujourd'hui le texte de la majorité, j'ai d'ailleurs le sentiment d'être fidèle à la constitution, car qu'est-ce que la constitution fédérale, dans son chapitre premier, sinon une vaste énumération exhaustive?

On nous reproche aussi le fait que l'énumération est insuffisante. Vous avez entendu tout à l'heure le couplet usuel: «Nous devons être courageux et aller jusqu'au bout de nos idées; les situations changent, il est possible qu'un jour des besoins nouveaux se fassent sentir, qui ne seront pas couverts par l'actuelle énumération.» A ces arguments, nous répondrons ceci: d'abord, le transfert prévu par l'énumération n'est pas médiocre. Nous avons consulté des experts, et c'est leur avis que nous avons essayé de traduire dans un langage constitutionnel. Aucun des membres de la minorité ne nous a indiqué un seul domaine où il lui paraissait nécessaire de légiférer, qui ne soit contenu dans notre énumération. Ensuite, si un jour cette énumération paraît insuffisante, que ferons-nous? C'est tout simple. Nous retournerons devant le peuple pour lui déclarer que, la situation ayant changé, nous avons besoin, une nouvelle fois, de son appui.

Que pouvons-nous, à notre tour, reprocher aux partisans de la clause générale? En fait, vous l'avez bien compris, la clause générale est un blanc-seing — et M. Bratschi n'y peut rien — donnant, en matière d'eau, toutes les compétences à la Confédération. Et ce n'est pas la petite réserve «des intérêts publics des cantons» qui changera quoi que ce soit à l'affaire. Je déplore particulièrement le fait que l'on assimile les intérêts des cantons aux intérêts des pays voisins, car la situation est tout à fait différente. Avec les pays voisins, nous avons des problèmes de rapports de voisinage; avec les cantons, nous avons un problème de partage de compétences. Confondre une question de voisinage avec celle de la distribution des pouvoirs étatiques, voilà qui en dit long sur la manière dont certains ici comprennent le fédéralisme. Il n'est pas si loin, le moment où vous nous proposerez de réduire tout le chapitre premier de la constitution fédérale à un article unique: «La Confédération prend toutes les dispositions qui sont nécessaires au bonheur du peuple suisse; ce faisant, elle tiendra compte des intérêts publics des cantons.» Certes, ce jour-là, vous aurez contribué à alléger la constitution, mais vous aurez, je crois, porté un coup fatal à notre structure politique.

Du reste, il s'agit de voir les choses de façon concrète. Si vous votez la clause générale, cela signifie que vous donnez à la Confédération de nombreuses et substantielles compétences que personne aujourd'hui ne songe à enlever aux cantons. L'administration a fait le compte des matières que l'énumération conserve aux cantons et que votre clause générale leur ôte sans nécessité. Sans reprendre tous les termes de cette énumération, j'aimerais tout de même vous en rappeler quelques-uns: attribution des eaux au domaine public du canton ou des communes, réglementation de l'usage commun, de l'usage accru, de l'usage réservé du domaine public, statuts des rives, droits des riverains et leurs devoirs aussi, droit de marche-pied, acquisition de terres par comblement de lacs ou de cours d'eau, distribution de l'eau potable dans les communes, fixation de toutes les redevances pour toutes les sortes d'utilisation de l'eau,

etc... Et alors, si vous supprimez ces compétences des cantons, l'alinéa 2 — qui existe toujours, M. Bratschi ne le biffe pas — deviendra une vaste hypocrisie; en effet, dans cet alinéa 2, nous avons voulu sauvegarder, autant qu'il était possible, la souveraineté des cantons, mais désormais, à cause de la clause générale, les cantons dépendront du bon vouloir du législateur fédéral, et l'on peut bien dire qu'en ce qui concerne le problème de l'eau, ce seront des morts en sursis.

En résumé, l'énumération a toute sa valeur juridique, elle a été longuement pesée, et, s'il lui manque quelque chose, nous saurons bien nous adresser, le jour venu, au peuple et aux cantons pour leur demander de la compléter. C'est notre manière à nous de comprendre la démocratie et le fédéralisme.

Votre clause générale, en revanche, est démesurée. Vous donnez tout à la Confédération, vous allez jusqu'aux services industriels des communes et au statut de domaine public — votre réserve pour les cantons est absolument incolore. Je disais tout à l'heure qu'avec la clause générale, les cantons étaient des morts en sursis; j'ai plutôt le sentiment que, si vous votez cette clause, c'est votre article 24*his* qui pourrait bien être le futur défunt dont nous entonnerons bientôt l'oraison funèbre.

Je vous invite à soutenir la thèse de la majorité de la commission et à repousser la proposition de M. Bratschi.

**Schaller:** Nach dem feurigen Plädoyer meines Vordrögners ist es schwierig, als sehr aktiv Beteiligter an der Wasserwirtschaft unseres Landes, eine andere Auffassung zu vertreten. Ich fühle mich aber verpflichtet, diese andere Auffassung, nämlich die Zustimmung zum Minderheitsantrag Bratschi, hier zu vertreten. Ich habe im Laufe der Kommissionsberatungen selbst einen Antrag auf Einführung einer Generalklausel anstelle der Enumeration in diesem Artikel gestellt, und zwar in der Absicht, die zukünftigen Bedürfnisse, die sich der schweizerischen Wasserwirtschaft stellen, gesetzlich abdecken zu können. Man muss doch sehen, dass Verformungen und Vergiftungen des Wassers auf uns zukommen, die weit grösser sind, als wir heute voraussehen oder beurteilen können. Man kennt die Auswirkungen moderner Technologien noch viel zu wenig. Es wäre viel richtiger, dem Volk zu sagen, was auf uns zukommen kann, und eine Generalklausel vorzuschlagen. Wenn schon ein Instrument für die Regelung künftiger Bedürfnisse der Wasserwirtschaft geschaffen werden soll, dann sollte es auch flexibel sein.

Mein Antrag ging nicht durch. Er wurde in der Kommission mit 5 zu 13 Stimmen abgelehnt, und zwar zu einem Zeitpunkt, wo man noch nicht wusste, dass nachher in der Enumeration zwei wichtige Positionen gestrichen würden. Ich habe dort auch für Streichung gestimmt. Aber dass die jetzige Form des Artikels die künftigen Entwicklungen deckt, ich glaube, das kann im Ernst niemand behaupten.

Nun liegt der Antrag Bratschi vor, der im wesentlichen das gleiche will wie mein damals in der Kommission abgelehnter Antrag. Ich möchte hiezu nur sagen: Unsere Wasserwirtschaftspolitik, die ja immer wichtiger wird, hört nicht an den Grenzen der Schweiz auf. Wir müssen auch ausländische Interessen und Entwicklungen berücksichtigen. Alles in der Schweiz produzierte oder durch den Regen auf uns zukommende Wasser geht ins Ausland. Wir haben keinen Meeresanschluss, und das benachbarte Ausland, wie zum Beispiel die Nachbarn am Rhein bis hinunter zur Mündung, haben

ein grosses Interesse an dem, was wir verfassungsmässig und gesetzlich für den Schutz des Wassers vorkehren.

Wir haben einen grossen Wassermangel. Das hindert nicht, dass das Wasser immer mehr übernutzt wird. Es können schon bald Mangellagen eintreten in bezug auf unsere eigene Wasserversorgung, ganz zu schweigen in bezug auf die Bedürfnisse der unterliegenden Nachbarländer. Genügt dann die Zeit, um mit neuen Verfassungsbestimmungen vielleicht rasch auftretende Notlagen zu beheben?

Schon heute wird das Wasser allgemein übernutzt. Mit Gesetzen kann man schneller handeln, ohne dass man dabei irgendwelche Schweizerinteressen oder nachbarliche Interessen verletzen muss. Man kann mit gesetzlicher Regelung flexibler gewissen Entwicklungen nachkommen, und darum unterstütze ich mit Nachdruck den Antrag des Herrn Bratschi.

**Masoni:** Ich mache es genau wie mein Freund Schaller. Wie die Intervention von Kollege Aubert ihn, bewegt mich nun seine Intervention dazu, hier ein Wort für die Mehrheit vorzutragen.

Bei einem solchen Verfassungsartikel, wo man die Bundeskompetenz festlegen will, hat man zwei Möglichkeiten: die eine ist die Generalklausel, die andere die Enumerationsmethode. Wenn wir zur Enumerationsmethode greifen, dann tun wir das, was die Kommissionsmehrheit empfiehlt, das heisst, wir geben dem Bunde bloss die Kompetenzen, die im Text einzeln aufgeführt werden. Wenn wir dagegen mit der Generalklausel operieren wollen, dann geben wir auf diesem Bereich dem Bunde die volle Kompetenz, ohne irgendeine Einschränkung. Dieser Artikel — dieser Vorschlag — wurde in der Kommission lange diskutiert. Er passte nämlich niemandem ganz, indem in einer Bestimmung ganz verschiedene Dinge vereinigt sind: einerseits die Bundeskompetenz auf Gebieten, in welchen das Wasser Objekt ist, andererseits auf Gebieten, wo das Wasser Subjekt ist. Aus diesem Grunde haben wir in der Kommission alles mögliche versucht, um zu einer besseren Lösung zu kommen. Leider war die Sache zu schwierig; die lange Beratung in der Kommission hat gezeigt, dass die Lösung der Enumerationsmethode, wie sie im Entwurf enthalten ist, obschon unbefriedigend, doch die beste ist. In unserer komplizierten Beratung wurde auch die Möglichkeit geprüft, durch eine Generalklausel das Problem zu lösen, das heisst dadurch, dass man dem Bunde die Gesamtkompetenz auf dem Gebiete erteilt. Wir müssen zugeben, ästhetisch (wegen der Klarheit und Schönheit unserer Verfassung) ist die Lösung des Vorschlages der Minderheit sicher die schönste und die beste. Die Versuchung war gross, diese Lösung aus diesem Grunde anzunehmen; sie ist für den Bürger klar, weil in der Verfassung ganz einfach gesagt wird, dass sämtliche Kompetenzen auf diesem Gebiet beim Bunde liegen.

Aber wir haben den Bundesrat gebeten, uns konkret zu sagen, ob ihm diese Lösung passt, ob sie den Kantonen passt, ob es Gebiete im Bereich der Wasserwirtschaft gibt, in denen eine kantonale Kompetenz noch einen Sinn und eine Bedeutung hat. Auf diese Fragen hat uns der Bundesrat folgendes geantwortet: Der Bundesrat will diese volle Kompetenz nicht haben. Die Kantone wollen diese volle Kompetenz dem Bunde nicht gewähren. Man hat uns ein Verzeichnis von 20, 30 oder noch mehr Kompetenzen vorlesen auf Gebieten, auf welchen die Kantone von Natur aus und von jeher