année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Rettung unserer Gewässer. Volksinitiative und Gewässserschutz. Revision (BRG 87.036)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Caretti, Brigitte
Holenstein, Katrin
Longchamp, Claude
Mach, André
Terribilini, Serge

Bevorzugte Zitierweise

Caretti, Brigitte; Holenstein, Katrin; Longchamp, Claude; Mach, André; Terribilini, Serge 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rettung unserer Gewässer. Volksinitiative und Gewässserschutz. Revision (BRG 87.036), 1983 - 1993*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Wirtschaft 1
Landwirtschaft 1
Tierische Produktion 1
Infrastruktur und Lebensraum 1
Energie 1
Wasserkraft 1
Umweltschutz 2
Gewässerschutz 2

Abkürzungsverzeichnis

EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
ARA	Abwasserreinigungsanlage

DFI	Département fédéral de l'intérieur
USS	Union syndicale suisse
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux
STEP	Station d'épuration des eaux usées

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Landwirtschaft

Tierische Produktion

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.1990
SERGE TERRIBILINI

La révision de la loi sur la protection des eaux, faisant office de contre-projet indirect à l'initiative "pour la sauvegarde de nos eaux", est arrivée au terme de sa trajectoire parlementaire. Dans le cadre de la **limitation de la pollution des eaux par l'agriculture**, le Conseil national avait, en 1989, décidé que les éleveurs devaient pouvoir épandre sur la surface utile de l'exploitation, en propre ou en fermage, la moitié au moins des engrais de ferme produits par leur bétail. Mais cette mesure, dirigée avant tout contre les fabriques d'animaux et le tourisme du lisier, n'avait pas été acceptée par le Conseil des États. Moins strict, le compromis adopté en 1990 par les Chambres prévoit qu'une telle mesure ne s'appliquera plus qu'aux cas où les surfaces garanties par contrat, ou une partie de celles-ci, sont situées hors du rayon d'exploitation normal pour la localité. Par contre, la limite de trois unités de gros bétail-fumure (UGBF) par hectare pour l'épandage fut conservée ainsi que la possibilité laissée aux cantons de réduire ce chiffre en fonction de la charge du sol en polluants, de l'altitude et des conditions topographiques. Il reste toutefois possible d'accorder des exceptions pour les petites et moyennes entreprises déjà existantes et celles pratiquant l'aviculture, la garde de chevaux ou assumant des tâches d'intérêt public. [1]

Infrastruktur und Lebensraum

Energie

Wasserkraft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.1990
BRIGITTE CARETTI

Les difficultés rencontrées en Suisse par toute forme, même atténuée, de réglementation du secteur électrique, sont parfaitement illustrées par le long cheminement parlementaire de la loi sur la protection des eaux et, plus particulièrement, par les normes concernant les débits minimums. Après une délicate procédure d'élimination des divergences, qui s'est poursuivie durant quatre années, le Conseil des Etats s'est finalement rallié, lors de sa session d'hiver, à la dernière version de la chambre du peuple. La **fixation des débits minimums, dissension majeure entre les deux hémicycles**, est, matériellement, l'article central de la loi. Dans ce domaine, la chambre des cantons voulut introduire des exceptions visant à permettre aux cantons ainsi qu'aux petites entreprises hydro-électriques de descendre au-dessous des minima prescrits par le droit fédéral, dérogations toujours refusées par le Conseil national. Celui-ci obtint donc gain de cause, permettant ainsi à la révision législative de conserver une certaine substance. Généralement, ces minima furent l'objet d'un affrontement entre, d'une part, les représentants des cantons de montagne – particulièrement actifs au Conseil des Etats – qui firent systématiquement obstacle à toute proposition de réglementation et, d'autre part, une majorité de la chambre basse et le Conseil fédéral, qui entendirent sauvegarder les derniers cours d'eau. La chambre du peuple dut cependant faire certaines concessions à celle des cantons, dont la renonciation à l'inscription du principe de causalité dans la loi. Par contre, elle transmit, sous forme de postulat, une motion Aliesch (prd, GR) (Mo. 89.773) souhaitant une révision de la loi sur la protection des eaux permettant aux autorités concédantes de percevoir des droits d'eau plus conformes au marché. [2]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.02.1991
ANDRÉ MACH

Le parlement, à une très large majorité, **a accepté au vote final la révision de la loi sur la protection des eaux** et a rejeté l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux»; seuls trois parlementaires se sont opposés à cette loi au Conseil national alors qu'elle a été adoptée à l'unanimité au Conseil des Etats. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.07.1991
ANDRÉ MACH

Un comité référendaire, réunissant **les propriétaires suisses de petites centrales hydro-électriques, a fait aboutir un référendum** contre la loi. Ceux-ci estiment qu'un tiers des petites centrales hydro-électriques (environ 350) sont menacées par la réglementation des débits minimaux (quantités d'eau qui doivent être maintenues en permanence tout au long de la rivière) prévus par la loi. Les arguments des référendaires se veulent avant tout d'ordre écologique: les petites centrales produisent une énergie non-polluante et renouvelable et elles sont souvent bien implantées dans le paysage. [4]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.05.1992
ANDRÉ MACH

Le peuple a accepté la loi sur la protection des eaux (66%) et rejeté l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» (62,9%). La controverse au sujet des débits minimaux a été au centre de la campagne précédant la votation. Elle a mis au prise les organisations écologistes, favorables aux deux objets, à l'industrie électrique et aux autorités politiques des cantons alpins opposés aux deux objets. Les premiers ont surtout insisté sur la sauvegarde des petits cours d'eau, menacés par la construction de nouvelles centrales hydro-électriques, alors que les seconds ont mis en avant la baisse de la production d'électricité qu'impliquerait l'adoption de la loi ou de l'initiative, ainsi que la menace pour les petites installations hydro-électriques que représentent les réglementations sur les débits minimaux contenus dans le loi et prévus dans l'initiative. [5]

VERORDNUNG / EINFACHER BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 21.12.1993
ANDRÉ MACH

La **procédure de consultation sur l'ordonnance de la loi sur la protection des eaux**, qui contient comme principale mesure l'introduction de compensations financières de la Confédération pour les communes de montagne qui renoncent à la construction d'installations hydro-électriques pour des motifs de protection de l'environnement, a donné lieu à des prises de position positives de la plupart des organisations consultées. Seules l'UDC et l'association des producteurs hydro-électriques se sont opposées au projet du Conseil fédéral. [6]

Umweltschutz

Gewässerschutz

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 17.05.1983
CLAUDE LONGCHAMP

Auch im Bereich des Gewässerschutzes wurde ein neues Volksbegehren lanciert. Die «**Initiative zur Rettung unserer Gewässer**» betrifft den Schutz der Flüsse und ihrer Uferbereiche. Mit einem detaillierten Verfassungstext will das Initiativkomitee, welches von alt Nationalrat E. Akeret (svp, ZH) präsidiert wird, bauliche Beeinträchtigungen nur noch zulassen, wenn übergeordnete Interessen dies zwingend erfordern. Rein wirtschaftliche Vorteile wären dem Schutzziel unterzuordnen. Getragen wird das neue Volksbegehren vom Schweizerischen Fischereiverband sowie von acht Umwelt- und Naturschutzorganisationen. Das Echo in den Medien war wohlwollend. So vorteilhaft sich die Bilanz der letzten Jahre beim qualitativen Schutz der Flüsse präsentiere, sowenig erfreulich sei die Lage aus umfassender Perspektive. Einzig aus föderalistischer Sicht wurde angemerkt, bei Annahme des Verfassungsartikels würden die Kantone ihre Wasserhoheit weitgehend verlieren. Noch vor Jahresende konnte das Initiativkomitee jedoch bekanntgeben, die nötige Unterschriftenzahl für das Volksbegehren sei bereits gesammelt worden. [7]

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 28.12.1983
CLAUDE LONGCHAMP

Das Problem der **Wassernutzung für die Stromproduktion** wurde im Frühjahr wieder aktuell. Wegen der rund 40 vorliegenden Projekte für weitere Wasserkraftwerke beauftragte der Bundesrat eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von J.-F. Aubert (lp, NE) mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes. Erwartet wird eine Präzisierung der gesetzlich verankerten, rechtlich aber unklaren «Restwassermenge». Ende Jahr reichte W. Loretan (fdp, AG) im Nationalrat eine weitergehende Motion ein, mit der er einen dringlichen Bundesbeschluss gegen den zusätzlichen Ausbau der Wasserkraftwerke in bereits genutzten Gewässern forderte. [8]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.12.1984
CLAUDE LONGCHAMP

Die 1983 lancierte **«Initiative zur Rettung unserer Gewässer» wurde mit 176'484 Unterschriften eingereicht**. Sie verlangt im wesentlichen, Gewässer samt ihren Uferbereichen vor weiteren wirtschaftlich motivierten Eingriffen zu bewahren und die Sanierung belasteter Flüsse und Seen zu beschleunigen. Politisch wird das Volksbegehren zu einer Orientierungsgrösse für die vom Bundesrat beschlossene Gesetzesrevision im Bereich des Gewässerschutzes werden. Die Landesregierung beabsichtigt damit unter anderem einen «differenzierten Gewässerschutz» einzuführen, wonach auf Bundesebene Minimalvorschriften erlassen würden, die von den Kantonen nach eigenem Ermessen strenger gestaltet werden könnten. So überlässt der Vorentwurf bei der Restwassermenge, welche den Grad der wirtschaftlichen Nutzung von Fliessgewässern regelt, einen Interpretationsspielraum, der im Einzelfall einen besseren Schutz der Gewässer erlaubt. Im Sinne einer Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen sieht der Vorentwurf für ein neues Gewässerschutzgesetz ferner vor, die Subventionen des Bundes zu reduzieren; bei der Kostendeckung sollte schliesslich das Verursacherprinzip vermehrt berücksichtigt werden. [9]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.10.1985
KATRIN HOLENSTEIN

Die **Vernehmlassung zur Revision des Gewässerschutzgesetzes** (GSchG) wurde abgeschlossen. Betreffend den qualitativen Gewässerschutz (Massnahmen gegen die Gewässerverschmutzung) fand der Gesetzesentwurf weitgehend Zustimmung. Die Umweltschutzorganisationen sowie CVP, SP und SGB verlangten allerdings weitergehende Vorschriften, insbesondere bezüglich Nitratgehalt, Klärschlamm und Landwirtschaft. Kritisiert wurde auch der Verzicht auf Lenkungsabgaben für industrielle und gewerbliche Abwässer. Beim quantitativen Gewässerschutz, der die Nutzung der Gewässer sowie Eingriffe in Wasserläufe und Uferbereiche regelt, erwuchs dem Kernstück der GSG Revision, der **Regelung der Restwassermenge**, starke Opposition: Während die politischen Parteien die vorgeschlagenen Restwassermengen als nicht zu unterschreitendes Minimum bezeichneten, kritisierte die Energiewirtschaft diese als zu starr; mit dem Hinweis auf Produktionsverluste und die Verteuerung der Hydroelektrizität lehnte sie die Vorlage als zu einseitig ökologisch ausgerichtet ab. Die betroffenen Kantone, welche sich in ihrer Gewässerhoheit bedroht sahen, machten geltend, dass die Bestimmungen über das Restwasser und über Konzessionserteilungen zur Wasserkraftnutzung für sie starke finanzielle Einbussen brächten. Eine Lösung dieses Problems strebte die von Umweltschutzkreisen vorgeschlagene Schaffung eines Gewässerfonds an, der nach dem Verursacherprinzip von der Elektrizitätswirtschaft zu speisen wäre und die nötigen Abgeltungen für die betroffenen Gemeinden zu erbringen hätte. Im übrigen lehnten die Umweltschutzorganisationen und namentlich die Initianten der «Initiative zur Rettung unserer Gewässer» das revidierte GSG in der vorgeschlagenen Form entschieden ab. Die Restwassermengen seien ungenügend festgelegt und sogar niedriger, als sie nach dem Fischereigesetz von 1973 durchgesetzt werden könnten. Zudem biete die Vorlage zuwenig Handhabe, die bereits beeinträchtigten Gewässer zu sanieren, und sei nicht geeignet, die Zerstörung der letzten natürlichen Gewässer wirksam zu bekämpfen. Angesichts des wieder gestiegenen Interesses der Energiewirtschaft an hydroelektrischen Projekten befürchteten Umweltschutzkreise einen verstärkten Druck zum Ausbau der Wasserkraftnutzung; dies um so mehr, als bei der Revision des Wasserrechtsgesetzes die Erhöhung des Wasserzinses beschlossen worden war. Um eine Denkpause bis zur Regelung der Frage des Naturschutzes im revidierten GSG zu ermöglichen, verlangte Nationalrat Loretan (fdp, AG) daher einen Konzessionsstopp durch dringlichen Bundesbeschluss; die Motion wurde in Form eines Postulates überwiesen. [10]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.1986
KATRIN HOLENSTEIN

Der Bundesrat nahm Kenntnis vom Ergebnis der **Vernehmlassung zur Revision des Gewässerschutzgesetzes (GSG)** und beauftragte das EDI mit der **Ausarbeitung einer bereinigten Vorlage**. Gegenüber dem Vorentwurf sind darin einerseits flexiblere Restwasservorschriften, andererseits jedoch strengere Auflagen für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft vorgesehen. Da das revidierte GSG frühestens 1989 in Kraft tritt, hielt es die Landesregierung für angezeigt, durch einen vorgezogenen Bundesbeschluss die Sicherung angemessener Restwassermengen zu gewährleisten. Damit trug sie einem Vorstoss von Nationalrat W. Loretan (fdp, AG) Rechnung, der ein Unterlaufen der künftigen Restwasserregelung durch eine forcierte Verwirklichung von Wasserkraftprojekten verhindern wollte. Obwohl der Beschlussentwurf in der Vernehmlassung geteilte Aufnahme fand – die Mehrheit der Kantone sowie die Elektrizitätswirtschaft lehnten die Vorlage ab, während namentlich die Natur- und Umweltschutzorganisationen den Beschluss unterstützten – hielt der Bundesrat an der vorgeschlagenen Übergangslösung fest und beauftragte das EVED, zuhanden der

eidgenössischen Räte eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten. [11]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.07.1987
KATRIN HOLENSTEIN

Der Bundesrat beschloss, die Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer», die einen strengen Schutz der natürlichen und naturnahen Gewässer verlangt, Volk und Ständen zur Ablehnung zu beantragen. Zwar beurteilte er die Zielrichtung des Begehrens grundsätzlich als richtig. Mit ihrer konsequenten und finanziell weitreichenden Ausrichtung auf den Gewässerschutz berücksichtige die Initiative jedoch andere wichtige Interessen, insbesondere dasjenige der Wassernutzung, zu wenig und stehe teilweise auch im Widerspruch zur bereits bestehenden Verfassungsgrundlage. Als indirekten **Gegenvorschlag** legte er die Botschaft zur **Revision des Gewässerschutzgesetzes** (GSchG) vor. Damit soll einem erweiterten Schutzgedanken Rechnung getragen, aber auch eine umfassende Abwägung aller an Gewässern bestehenden Interessen gewährleistet werden. Ein Schwerpunkt der Gesetzesvorlage bildet die Regelung der Restwasserfrag durch ein zweistufiges Verfahren: Der Bund legt für neue oder zu erneuernde Wasserkraftwerke Mindestrestwassermengen fest, die generell knapp gehalten sind und grundsätzlich nicht unterschritten werden dürfen. Den Kantonen obliegt es, mit erhöhten Mindestmengen die verschiedenen Schutzinteressen im Einzelfall zu berücksichtigen. Totale Nutzungen sind nicht mehr möglich. Mit Ausnahme der Bestimmungen über die Sicherung angemessener Restwassermengen legt das revidierte GSchG im quantitativen Gewässerschutz, der auch Eingriffe in Wasserläufe und Uferbereiche regelt, lediglich Grundsätze fest, die den Kantonen eine eigene Rechtsetzungsbefugnis belassen. [12]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.07.1987
KATRIN HOLENSTEIN

Betreffend den qualitativen **Schutz der Gewässer** vor Verunreinigungen übernimmt die Gesetzesvorlage weitgehend die Bestimmungen des geltenden Rechts. Ergänzt werden sie im Bereich des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft durch Vorschriften über Bodenbewirtschaftung und Verwertung von Hofdünger sowie durch die Möglichkeit, landwirtschaftliche Haushalte unter bestimmten Bedingungen von der Kanalisationsanschlusspflichtzu befreien. Mit Blick auf die Chemiekatastrophe von Schweizerhalle sollen ferner feste Stoffe, die in Verbindung mit Wasser die Gewässer verunreinigen können, den wassergefährdenden Flüssigkeiten gleichgestellt werden. Um die Qualitätsziele im Gewässerschutz zu erreichen, will der Revisionsentwurf die Kantone verpflichten, wenn nötig ergänzende Massnahmen zu treffen. Mit den vorgeschlagenen Subventionsbestimmungen ist im übrigen ein Abbau der Bundesleistungen um durchschnittlich rund CHF 50 Mio. pro Jahr vorgesehen. [13]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.02.1988
KATRIN HOLENSTEIN

Die Revision des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) wurde von der Ständekammer als Erstrat mit 20 zu 3 Stimmen bei etlichen Enthaltungen verabschiedet. Umstritten war vor allem das Kernstück der Revision, die **Regelung der Restwasserfrage**. Dabei prallten die Interessen des Landschafts- und Gewässerschutzes auf der einen Seite sowie die Nutzungsinteressen der Berggebiete und der Elektrizitätswirtschaft auf der andern Seite hart aufeinander. Ein Antrag der Vertreter der Bergkantone, die Mindestvorschriften des Bundes fallenzulassen und die Regelung der mengenmässigen Nutzungsbeschränkung an die Kantone zu delegieren, scheiterte, und der Ständerat stimmte schliesslich dem bundesrätlichen Konzept zu. Danach legt der Bund im zweistufig angelegten Verfahren nur Mindestwassermengen als Existenzminimum für Fauna und Flora fest, während die Kantone zur Sicherung angemessener Restwassermengen diese Quoten nach Möglichkeit erhöhen und die verschiedenen Schutzinteressen im Einzelfall berücksichtigen. Allerdings gelang es den Vertretern der Bergkantone und der Elektrizitätswirtschaft, die Restwasser-Mindestvorschriften mit einer grosszügigen Regelung der Ausnahmen beträchtlich abzuschwächen und sie auf blosse Richtlinien zu reduzieren. Zwei Modelle für Ausgleichszahlungen beim freiwilligen Verzicht eines Gemeinwesens auf die Nutzung der Wasserkraft im Interesse des Umweltschutzes (Landschaftsrappen) stiessen in allen politischen Lagern grundsätzlich auf Verständnis und Sympathie. Die Ständekammer lehnte es jedoch ab, diese Frage bereits im Rahmen der GSchG-Revision zu regeln. [14]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.10.1988
KATRIN HOLENSTEIN

Betreffend den **qualitativen Gewässerschutz** folgte der Ständerat bei der Beratung über die GSchG-Revision weitgehend den Vorschlägen des Bundesrates und stimmte insbesondere den Vorschriften zur Verhinderung der Gewässerverschmutzung durch die Landwirtschaft zu. Kaum bestritten war die Regelung, dass künftig nur noch drei Düngergrossvieheinheiten (DGVE) pro Hektare landwirtschaftlicher Nutzfläche gehalten werden dürfen. Aus energie- und umweltschutzpolitischen Überlegungen lehnte der Rat die technische Aufbereitung der Jauche zu Handelsdünger ab, die vor allem von den Schweinehaltern als Alternative zur Reduktion des Tierbestandes verlangt worden war. Ferner wurden Landwirtschaftsbetriebe unter bestimmten Bedingungen von der ARA-Anschlusspflicht befreit. [15]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 07.10.1988
KATRIN HOLENSTEIN

In Übereinstimmung mit dem Bundesrat empfahl der **Ständerat** als erste Kammer die **Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer»** Volk und Ständen zur **Ablehnung**. Befürwortet wurde sie einzig von den SP-Abgeordneten. Das Begehren verlangt einen umfassenden Schutz der natürlichen und naturnahen Gewässer samt ihrem Uferbereich und insbesondere eine für Tiere und Pflanzen ausreichende Wasserführung bei Wasserkraftnutzungen. Beide Räte verlängerten die Frist zur Behandlung der Initiative um ein Jahr, damit vorgängig die Revision des Gewässerschutzgesetzes beraten und der Initiative als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann. Im Nationalrat wurde dies als Verzögerungs- und Verschleppungstaktik bei der Regelung angemessener Restwassermengen gerügt. [16]

ANDERES
DATUM: 22.06.1989
SERGE TERRIBILINI

En ce qui concerne les **débits minimums**, le Conseil national est resté sur les positions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et a rejeté une proposition visant à imposer des débits résiduels supplémentaires. Cependant, la grande chambre a adopté le projet plus rigoureux du Conseil fédéral en matière de réglementation des exceptions. De plus, elle a ajouté au texte, contre l'avis de sa commission, des prescriptions qui rejoignent les propositions de l'initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux» en assurant une protection presque absolue des cours d'eau restés en leur état naturel. Dans le domaine de la pollution des eaux par l'agriculture, elle a approuvé la règle de trois unités de bétail-fumure (UGBF) à l'hectare pour l'épandage mais a ajouté, en particulier, une proposition selon laquelle la moitié au moins de la quantité d'engrais de ferme provenant d'une entreprise agricole doit être répandue sur la surfacé utile exploitée. Cette mesure devrait toucher environ 13'000 exploitations. [17]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.06.1989
SERGE TERRIBILINI

Le «centime du paysage» consiste en une **compensation pour la non-réalisation d'ouvrages hydroélectriques**, eu égard au fait que les producteurs d'électricité versent de fortes redevances aux cantons et communes pour l'utilisation des eaux dont ces derniers détiennent les droits. Cette idée a émergé il y a une dizaine d'années dans les Grisons au sujet des projets d'Ilanz et de la Greina dans le but de sauvegarder le paysage ainsi que les derniers torrents sauvages des Alpes. Pour effectuer cette compensation, diverses organisations écologistes et la Fondation suisse de la Greina ont proposé une taxe (de 1 centime) prélevée sur chaque kilowattheure provenant de la production hydroélectrique. Le fonds ainsi constitué servirait à l'indemnisation de communes privées de redevances. Le «centime du paysage» fut au centre d'une longue polémique; la question de sa constitutionnalité trouva autant d'adversaires que de défenseurs. Finalement, la commission du Conseil national adopta le principe d'un fonds d'indemnisation mais laissa ouvert le problème de son mode de financement. La grande chambre se prononça, en juin, en faveur du «centime du paysage». Selon elle, celui-ci ne devrait s'appliquer qu'aux paysages d'importance nationale en tenant compte de la capacité financière du canton ou de la commune. Sur le financement du fonds, elle se rangea à une proposition de compromis radicale qui reprenait l'idée initiale d'une taxe sur chaque kilowattheure mais en l'abaissant à 0.2 centime. Cela devrait représenter une somme de CHF 70 millions par an. [18]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.10.1989
SERGE TERRIBILINI

La révision totale de la loi sur la protection des eaux de 1971 constitue un **contre-projet indirect à l'initiative «Pour la sauvegarde de nos eaux»**. Cette dernière, proposant une protection rigoureuse et intégrale des eaux encore proches de l'état naturel et le maintien de débits minimaux suffisants a été rejetée par les deux Chambres au profit du projet du Conseil fédéral. Le texte de la révision de la loi sur la protection des eaux fut adopté pratiquement tel quel par le Conseil des Etats à la fin de l'année 1988. Au Conseil national, il provoqua un important débat qui déboucha, par rapport au projet initial, sur quelques notables modifications. Trois sujets furent au centre des discussions: les fabriques d'animaux et la pollution des eaux par le lisier et le fumier, les débits minimaux et le problème des indemnités pour la sauvegarde des torrents sauvages («centime du paysage»). [19]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.12.1989
SERGE TERRIBILINI

En fin d'année, le Conseil des Etats, en deuxième lecture, a maintenu les divergences créées par le Conseil national. Si **le Conseil des Etats renonça** également **au «centime du paysage»**, il laissa tout de même une porte ouverte en demandant au Conseil fédéral, par le biais d'une motion déposée par sa commission, de proposer un projet prévoyant des montants compensatoires pour les collectivités victimes d'un manque à gagner à cause de la non-réalisation d'un ouvrage hydroélectrique. Face aux réserves de la petite chambre, diverses organisations de protection de l'environnement ainsi que le l'Association suisse pour la protection des petits et moyens paysans (VKMB) ont décidé d'utiliser la menace du référendum contre la révision de la loi sur la protection des eaux si le Conseil national devait s'aligner sur les positions de la chambre des cantons. Gallus Cadonau, directeur de la Fondation suisse de la Greina, a averti, pour sa part, qu'il lancerait une initiative populaire sur le thème du «centime du paysage» si son principe ne devait finalement pas être retenu au parlement. [20]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.1990
SERGE TERRIBILINI

En fin d'année, la **loi sur la protection des eaux** est enfin arrivée **au terme de son long processus législatif**. Ce texte, devant tenir lieu de contre-projet indirect à l'initiative «pour la sauvegarde de nos eaux», a vu, lors de la session d'hiver des Chambres et, auparavant, pendant celle d'été, se créer un consensus autour des trois divergences restantes. Celles-ci concernaient la pollution des eaux par le lisier, les débits minimaux et le «centime du paysage».
Au sujet de la pollution des eaux par l'agriculture, les normes relatives à l'épandage des engrais de ferme sont exposées dans le chapitre concerné. A propos des débits minimums, si l'introduction d'exceptions permettant aux cantons ou aux petites entreprises hydro-électriques de descendre au-dessous des minima prescrits, comme le réclamait le Conseil des Etats, fut finalement abandonnée, la grande chambre dut, quant à elle, renoncer à l'inscription du principe de causalité dans la loi.
La divergence relative au «centime du paysage» (compensation versée à une commune pour la non-réalisation d'un ouvrage hydro-électrique en raison de la sauvegarde de sites naturels) a également vu l'émergence d'un consensus. En 1989, le Conseil national avait décidé d'indemniser les communes victimes d'un manque à gagner à l'aide d'une taxe de 0.2 centime par kWh à la charge des consommateurs, ce qui aurait pu permettre de créer un fonds d'environ CHF 70 millions par an. Le Conseil des Etats s'était opposé à ce principe mais, par le biais d'une motion déposée par sa commission, avait laissé une porte ouverte aux montants compensatoires. Cela se concrétisa en fin d'année lorsque la petite chambre se prononça pour le versement d'indemnités, puisées dans la Caisse fédérale, aux collectivités victimes d'atteintes à l'utilisation des forces hydrauliques imputables à la protection de la nature. La grande chambre se rangea finalement à cette version malgré sa différence dans le mode de financement. [21]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 07.02.1991
SERGE TERRIBILINI

Les promoteurs de l'initiative «pour la sauvegarde de nos eaux» ont considéré que la révision de la loi sur la protection des eaux, à laquelle les Chambres ont mis un point final à la fin de 1990, était, à leurs yeux, insuffisante. En conséquence, ils ont décidé de ne pas retirer leur initiative, mais n'ont pas **déposé de référendum**. [22]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.05.1991
SERGE TERRIBILINI

Un comité référendaire s'est toutefois formé contre la révision de la loi autour de la **Communauté d'intérêt des propriétaires suisses de petites centrales hydrauliques**, ainsi que l'Association des usiniers romands et des promoteurs de micro-centrales, pourtant proches des verts. Ces organisations reprochent principalement à la loi ses nouvelles prescriptions en matière de débits minimaux. Ceux-ci ayant été relevés, de nombreuses petites centrales (environ 350) voient leur activité mise en danger. Elles ont prétendu que la nouvelle loi allait à l'encontre des intérêts écologiques réels de la Suisse, puisque la production d'énergie hydroélectrique est l'une des méthodes de transformation de l'énergie ayant le plus faible impact sur l'environnement. Malgré des difficultés dans la récolte des signatures, le référendum a abouti au début du mois de mai. [23]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 16.05.1992
SERGE TERRIBILINI

Le souverain a eu la tâche de se déterminer, le 17 mai, sur deux textes relatifs à la protection des eaux, soit une initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» et un contre-projet indirect consistant en une révision de la loi de 1971 sur la protection des eaux. L'initiative, déposée en 1984 par des organisations de pêcheurs et de protection de l'environnement, prescrivait notamment une protection quasi-totale des eaux encore à l'état naturel ou proche de cet état. Elle prévoyait de limiter drastiquement toute atteinte aux. eaux et d'assainir les cours d'eau modifiés par l'homme. Lorsqu'un cours d'eau aurait été utilisé à des fins énergétiques, l'initiative stipulait que des débits minimaux suffisants pour la biocénose locale devaient être garantis. En outre, elle prévoyait la création d'un fonds d'indemnisation lorsque des droits acquis étaient touchés et octroyait la qualité de partie à des procédures aux organisations de pêche et de protection de la nature. Quand à la loi, elle allait dans le sens des initiants en prescrivant des débits minimaux plus sévères que précédemment et en instaurant un fonds d'indemnisation sur un mode quelque peu différent. De plus, elle limitait l'épandage d'engrais de ferme. Le processus parlementaire dura plus de deux ans, la procédure d'élimination des divergences nécessitant de nombreuses navettes entre les Chambres. En 1991, tandis qúe les propriétaires de petites centrales hydro-électriques lançaient un référendum contre la loi, les initiants, la considérant comme insuffisante, décidaient de maintenir leur texte.

Prenant le contre-pied d'une campagne quelque peu manichéenne, le souverain a suivi la position des autorités fédérales en rejetant l'initiative par deux tiers des votants (et tous les cantons) et en acceptant la loi révisée, dans les mêmes proportions. Cette dernière était cependant **largement rejetée dans la plupart des cantons alpins**, en tête desquels se trouvait le Valais (77%). A l'autre extrême, les citoyens de Bâle-Ville, de Genève et de Berne l'approuvaient avec des majorités allant de 73% à plus de 80%.

Initiative «pour la sauvegarde de nos eaux». Votation du 17 mai 1992

Participation: 39,2%
Non: 1'093'987 (62,9%) / tous les cantons
Oui: 644'083 (37,1%)

Mots d'ordre:
– Non: PRD, PDC, UDC, PL, PA; CSCS, Vorort, USAM, USP, Conférence gouvernementale des cantons alpins, organisations de producteurs d'électricité.
– Oui: PS (3*), AdI (1 *), PEP (2*), PE, DS, PdT; organisations de protection de l'environnement et de la nature, Fédération suisse de pêche et de pisciculture.
– Liberté de vote: USS.
* Recommandations différentes des partis cantonaux

Révision de la loi sur la protection de eaux. Votation du 17 mai 1992

Participation: 39,2%
Oui: 1'151'706 (66%)
Non: 591'240 (34%)

Mots d'ordre:
– Oui: PDC (10*), PS, UDC (8*), AdI, PEP (1*), PE, DS, PdT; USS, CSCS, USP, organisations de protection de l'environnement et de la nature, Fédération suisse de pêche et de pisciculture
– Non: PRD (7*), PL (1*), PA; Vorort, USAM, Conférence gouvernementale des cantons

alpins, organisations de producteurs d'électricité, en particulier les propriétaires de petites centrales hydro-électriques
*Recommandations différentes des partis cantonaux [24]

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 19.05.1992
SERGE TERRIBILINI

L'essentiel du débat a tourné autour de la **problématique des débits minimaux** et, plus loin, de l'approvisionnement énergétique de la Suisse. La protection qualitative des eaux prévue par la loi ou l'initiative fut largement occultée. D'autre part, la position médiane, défendue par le gouvernement, le parlement, le PDC et l'UDC, consistant à prôner l'adoption de la loi, considérée comme souhaitable et économiquement supportable, mais à rejeter l'initiative, jugée excessive, n'occupa qu'une place très marginale durant la campagne. On assista plutôt à l'affrontement de deux blocs défendant le double oui pour l'un et le double non pour l'autre. Les **défenseurs de la révision légale** ont souligné que la loi instaurait des débits minimaux permettant l'existence d'une certaine vie aquatique. Ils précisèrent toutefois que les délais prévus pour la mise en oeuvre de ces prescriptions étaient suffisants pour permettre à l'économie énergétique de s'adapter et même de renforcer son efficacité. Ils ont également mis l'accent sur l'étendue de l'action de cette loi; elle permet également d'améliorer la protection des eaux dans le domaine agricole en limitant l'épandage des engrais de ferme, de favoriser le cycle naturel de l'eau et l'assainissement des lacs pollués, d'empêcher la surexploitation des nappes souterraines et de réglementer la manipulation des substances polluantes. L'initiative, d'un champ d'application moins large mais aux normes plus exigeantes, a été présentée comme susceptible de stopper la détérioration des cours d'eaux encore plus ou moins naturels et d'en réhabiliter d'autres. En prévoyant des débits résiduels plus élevés que la loi, elle aurait assuré une meilleure protection de la faune et de la flore aquatiques. D'autre part, elle aurait permis aux organisations de protection de la nature de s'opposer efficacement à de nouveaux projets de captage. Les **opposants** à toute nouvelle réglementation en matière de protection des eaux ont axé leur argumentation essentiellement sur les problèmes d'approvisionnement énergétique. Selon eux, l'entrée en vigueur de la loi devrait se traduire par une diminution de la production d'électricité de 8 à 15%, et d'environ 25% avec l'initiative. Cela serait en totale contradiction avec le moratoire nucléaire ainsi qu'avec le programme Energie 2000 qui prévoit une augmentation de 5% de la production. Beaucoup de petites usines hydro-électriques seraient mises en danger; cela provoquerait de nombreuses pertes d'emploi, un affaiblissement de la production autonome de la Suisse et un renchérissement de l'énergie électrique. Cela serait en outre absurde dans la mesure où les petites centrales sont une source d'électricité bon marché, non dommageable pour l'environnement, utilisant une énergie renouvelable et constituant une activité essentielle pour les cantons alpins. Il a par ailleurs été souligné que ces deux textes restreignaient la souveraineté cantonale. La campagne vit se dérouler d'importantes batailles de chiffres, souvent contradictoires, sur les conséquences de ces textes sur l'avenir énergétique de la Suisse. Les opposants furent emmenés par l'industrie hydro-électrique qui investit de gros moyens; sa présence dans les médias fut d'ailleurs dominante. **L'analyse Vox** de ce scrutin montre que les jeunes, les sympathisants de la gauche ou des écologistes et les habitants des villes ont acceptée la loi au-delà de la moyenne tandis que les personnes âgées, les ouvriers et les sympathisants de droite eurent tendance à s'y opposer. Pour l'initiative, les clivages furent identiques. Il faut y ajouter un fossé Alémaniques-Romands, ces derniers étant les plus négatifs sur cet objet, conformément à ce qui a toujours été observé lors de scrutins touchant à la protection de l'environnement. Par ailleurs, les femmes furent significativement plus nombreuses à accepter l'initiative que les hommes. [25]

1) BO CE, 1990, p. 324 ss.; BO CN, 1990, p. 576 ss.; FF, I, 1991, p. 226 ss.; NZZ, 7.2., 26.2., 8.3. et 10.4.90; presse des 13.3., 22.3. et 9.6.90; BaZ, 5.6. et 6.6.90.
2) BO CE, 1990, p. 1053 s.; BO CE, 1990, p. 324 ss.; BO CE, 1990, p. 398 ss.; BO CE, 1990, p. 933 ss.; BO CN, 1990, p. 1668 ss.; BO CN, 1990, p. 2220 ss.; BO CN, 1990, p. 576 ss.; BO CN, 1990, p. 699 s.; Cf. aussi infra, part. 1, 6d et supra, part. 1, 4c.; TW, 7.2.90; Suisse, 9.6. et 3.12.90; TA, 28.9.90.
3) BO CE, 1991, p. 50; BO CN, 1991, p. 192; FF, 1991, I, p. 226 ss.
4) FF, 1991, II, p. 1532 s.; Suisse, 2.3. et 16.3.91; Liberté, 4.4.91; LNN, 13.5.91.; Voir aussi infra, part. I, 6d.
5) Presse des mois d'avril et mai 1992.
6) BO CN, 1993, p. 1817 ss.; BüZ, 5.5, 7.5, 4.10, 24.11 et 21.12.93; TA, 17.5.93; NZZ, 26.11 et 21.12.93.
7) BBl, 1983, 2, S. 354 ff.; NZZ, 3.6., 6.6., 20.10.83; TA, 3.6.83; 24 Heures, 3.6.83; Vat., 3.6.83; Bund, 24.1., 13.12.83; Presse vom 30.5.83
8) TA, 15.2.83; NZZ, 17.12.83; SZ, 28.12.83.
9) NZZ, 29.8., 10.10., 14.11., 11.12.84 ; Presse vom 31.10.84
10) AB NR, 1985, S. 1185 ff.; AB NR, 1985, S. 1225 ff..; AB NR. 1985, S. 1162 ff.; NZZ, 15.3., 20.4., 2.10., 21.10.85; Bund, 20.8.85; TA, 21.6. und 22.6.85; SGU-Bulletin, 1985, Nr. 4; Presse vom 18.10.85
11) AB SR, 1986, S. 32 f.; NZZ, 24.4.86; Presse vom 29.4. und 21.8.86; SZ, 24.7.86; BZ, 7.1.87.
12) BBl, 1987. S. 1061 ff.

13) Presse vom 30.4.87
14) AB SR, 1988, S. 620 ff.
15) AB SR, 1988, S. 620 ff.; Bund, 22.1.88; NZZ, 29.7., 23.8. und 24.9.88; Presse vom 3.-5.10.88
16) AB NR, 1988, S. 1526 f.; AB SR, 1988, S. 620 ff.; Presse vom 4.10.88
17) BO CN, 1989, p. 1012 ss.; BO CN, 1989, p. 1074 ss.; BO CN, 1989, p. 932 ss.; Presse du 21.6. et 22.6.89
18) BO CN, 1989, p. 1089 ss.; NZZ, 7.2., 2.3., 20.3., 11.5., 31.5., 7.6., 9.6. et 19.6.89; BaZ. 15.6. et 16.6.89; BZ, 4.3.89; TA, 7.6.89; RFS, 26, 27.6.89; Presse du 23.6.89
19) BO CE, 1989, p. 622; Presse du 24.6.89
20) BO CE, 1989, p. 709 ss.; NZZ, 21.11. und 4.12.89; TA, 4.12.89, BaZ, 5.12.89; ; Ww, 14.12.89; BüZ, 9.12.89; Presse du 6.12.89
21) BO CE, 1990, p. 1053 s.; BO CE, 1990, p. 324 ss.; BO CE, 1990, p. 398 ss.; BO CE, 1990, p. 463 ss.; BO CE, 1990, p. 933 ss.; BO CN, 1990, p. 1668 ss.; BO CN, 1990, p. 2220 ss.; BO CN, 1990, p. 576 ss.; BaZ, 5.6. et 6.6.90; Vat., 28.2.90; NZZ, 10.4., 23.8., 27.11., 30.11. et 11.12.90; FF, 1991, 1, p. 226 ss.; Presse des 22.3, 9.6., 28.9. et 3.12.90
22) NZZ, 5.2. et 7.2.91; Presse du 30.1.91
23) FF, 1991, 2, p. 1532; NZZ, 18.2.91; AT, 7.5.91; NF, 5.4.91; SHZ, 18.4.91; Presse des 20.2., 22.3. et 4.5.91
24) FF, 1992, 2, p. 704 s.; Presse du 18.5., 19.5. et 6.10.92
25) Presse des mois de mars, avril et mai 1992.; Vox. Analyse des votations fédérales du 17 mai 1992, Zurich 1992